Party System and Political Stability:
A Study on Southeast Asian Experiences

政党制度与政治稳定

——东南亚经验的研究

吴 辉 著

世界知识出版社

责任编辑：王　江　林　昶
封面设计：林　昶

Party System and Political Stability:
A Study on Southeast Asian Experiences





ISBN 7-5012-2705-5/D · 555
定价：25.00元

政党制度与政治稳定

——东南亚经验的研究

Party System and Political Stability:
A Study on Southeast Asian Experiences

吴　辉　著

世界知识出版社

责任编辑：王　江　林　昶
封面设计：林　昶
责任出版：夏凤仙
责任校对：何　莉

图书在版编目(CIP)数据

政党制度与政治稳定：东南亚经验的研究/吴辉著.
北京：世界知识出版社，2005.11
ISBN 7-5012-2705-5

Ⅰ.政…　Ⅱ.吴…　Ⅲ.①政党-政治制度-研究-东南亚②政治-研究-东南亚　Ⅳ.D733

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第124876号

政党制度与政治稳定

Zhengdang Zhidu yu Zhengzhi Wending

世界知识出版社出版发行
(北京市东城区干面胡同51号　邮政编码：100010)
网址：http://www.wap1934.com
北京市朝阳展望印刷厂照排印刷　新华书店经销
850×1168毫米　1/32　印张：10　字数：250千
2005年11月第一版　2005年11月第一次印刷
ISBN 7-5012-2705-5/D·555　定价：25.00元

序　言

这是一部研究现代化中国家政党制度与政治稳定关系问题的论著。政治稳定对于现代化中国家的发展是非常重要的，是必不可少的前提条件。政党制度是当代政治体制的核心，是主导一国政治经济社会发展的支配性力量。政党制度与政治稳定之间存在密不可分的联系。一个特定的国家，实行什么样的政党制度才能有利于政治稳定，这是一个十分重要的学术问题。也因此，研究政党制度满足政治稳定的条件，揭示不同形态政党制度对于政治稳定的意义，成为一项具有重大理论价值和实践意义的课题。这一课题，无论对于研究世界政治发展的一般规律，还是对于探讨现代化中国家的具体发展途径，都是极有意义的。中国是一个正在致力于改革开放的现代化中国家，这种研究的意义更是不言而喻。

以往对于政党制度与政治稳定关系问题的研究，主要出自于西方学者，如迪韦尔热(Maurice Duverger)、李帕特(Arend Lijphart)、亨廷顿(Samuel P. Huntington)、小鲍威尔(Bingham G. Jr. Powell)等人。而且除了亨廷顿之外，这些学者的研究又多以西方发达国家成熟的政党制度及政治稳定情形为蓝本，得出的结论很多不能摆脱政党数目的窠臼，而把政党数目的多寡作为影响和决定政治稳定状况的关键性因素。不过，在事实上，政党数目的多少本身与政治稳定之间并无严格的对应关系，因此这种研究的片面性也是明显的，并不能完全用来解释现代化中国家复杂的政治发展情形。而在中国国内，由于以往禁区太多的缘故，此类研究现

在也才刚刚起步。所以,在这样的情况之下,如何探索出一条新的、具有解释力的研究路径,成为中国学者必须思虑周全的重要问题。

本书作者吴辉博士在这方面做了可贵的努力。

全书在广泛占有国内外文献资料的基础上,从一般理论入手,实际上是从前人对此问题的认识、看法入手,分析了政党制度和政治稳定的概念和形态,揭示了现代化引起政治不稳定的原因,阐明了政党制度的政治稳定功能,论述了政党制度满足政治稳定的条件,接着勾画了东南亚五国——泰国、菲律宾、印度尼西亚、马来西亚、新加坡政党制度的演进轨迹,在此基础上,分别从社会生态、制度化水平、合法化能力的角度,考察了东南亚五国政党制度与政治稳定的关系,得出了一些具有普遍意义、带有规律性的结论。下面我愿意简单地谈一下本书的几个特点。

首先,视角新颖。本书不是一般地、笼统地分析现代化中国家政党制度与政治稳定的关系,而是抓住政党制度与所处社会生态的关系、政党制度的制度化水平以及政党制度的合法化能力等三个核心要素深入其中。这种分析立意大大突破了以往以政党数目划线的思维的束缚,拓宽了研究视野,也增强了理论对现实的解释力。

其次,有合理的理论框架。一般此类研究容易就事论事、就史说史,或者至多把一些理论化的议论穿插其中,算是史论结合。而本书则没有停留于此,而是对理论分析框架有一个比较成熟的考虑,用一套比较系统的政党学理论贯穿其间,有明确的分析着眼点、切入点和目标。正因如此,全书不但写作比较规范,而且显示了较强的逻辑性,思路连贯,结构清晰,学理性强。

第三,资料扎实。本书在设定的理论框架下,广泛涉及东南亚五国的政治、经济、社会、文化、民族、宗教等多方面的材料,而且这些材料的运用还得经过一个去粗取精、比较、鉴别的过程。由本书的行文可以看出,作者广泛查阅了国内外相关的文献资料,运用了

包括互联网在内的研究手段，从而使得本书的经验研究具体、真实、可信。

第四，结论具有启发性。作者认为，现代化中国家的政党制度只有符合特定社会生态的要求，具备较高的制度化水平和强大的合法化能力，才能保证政治稳定；在未来时期，政党制度将向着更加符合民主要求的方向、政治稳定将朝着更为机制化的目标发展，是历史不可阻挡的趋势。这些结论无疑是正确的，也是具有启示性和开创意义的。

吴辉博士在北京大学勤学六年，深受北大学风浸染，探讨问题每有新意，撰文立论务求实理。本书的写成即是他辛勤探索的结果。书中虽然还有一些尚待深入研究的问题，但瑕不掩瑜，本书的研究还是成功的。作为吴辉的博士学位导师，我为本书的出版感到由衷的高兴和热烈的祝贺。同时，我也希望他再接再厉，在探求真理的道路上不断取得新的、更大的进步！

是为序。

林勋健

2005年8月10日于北京大学

目　录

表格目录

导　论

一、研究的现状和意义

回顾20世纪后半期以来的世界政治，在众多的亚、非、拉国家，都先后出现过程度不同的政治动荡。军事政变、暴力冲突、社会骚乱、国家分裂，一幕幕场景纷然呈现于历史的舞台。

政治动荡往往给一国的政治、经济、文化发展造成破坏性影响，危害社会正常的生产、生活秩序，是任何当政者和民众都不愿意见到的。而政治稳定与政治动荡相对，是指一国政治体系的连续性和有序性。它是政治发展的内在目标之一，是政治发展实现其他目标（如政治民主、国家能力）的前提。国家的政治稳定，对于现代化中国家各项事业的开展至关重要。

探寻一国政治动荡的原因，人们几乎可以在每一波动荡与平静的背后发现政党的影子。这是因为，随着二次大战的结束和民族国家的建立，各国政治渐次进入政党政治的时代，政党在国家生活的各个方面日益发挥着重大的作用。

一种形式的政党制度在什么样的条件下有益于政治稳定因此成为一个值得探讨的问题。

翻检前人的研究成果，可以看出，这是一个迄今尚无定论而且依然众说纷纭的问题。根据作者目前搜集到的材料，以往学者们对政党制度与政治稳定关系的分析，集中在以下几个方面。

一是强调政党制度内组成政党的数量，力图在政党制度内的

有效政党数目与政府的稳定之间建立起一种相关关系。在这方面，艾伦·李帕特(Arend Lijphart)就做过尝试。他曾对20个西方国家的政党制度与内阁的持久性做过考察。他得出的结论是，体制内有效政党数目与政府内阁的平均寿命之间的相关系数为-0.8，随着政党数目增加，内阁持久性和行政优势的局面将降低。在英、法、日、德、意五国中，实行两党制的英国政府寿命最长，而多党制中有效政党数目较小的联邦德国和日本居中，有效政党数较大的意大利和法国则最短。①

二是偏重于对政党体制本身，亦即政党与政党之间关系结构的分析。认为一党制和一党独大制能避免政争，不致引发国会冲突，从而有利于政治社会稳定。而其弱点则是一党专权，易于积累矛盾，当矛盾积累至一定时候便会引起革命和冲突。两党制的优点是两党轮流执政，互相竞争，便于民众释放对现政权的不满，从而有利于政治稳定。而另一方面，它也有不利之处，即朝野两党政见对立，在野党常为反对而反对，影响社会安定。多党制则一般不利于政治稳定，因为在多党制下，无一代表多数之政党，故内阁常为多党联合所组成，如多党意见或利益稍有冲突，内阁即随时改组，因而政局难于趋向稳定。②

三是从利益综合的角度进行分析，认为两党制较多党制更能有效地实现利益综合，因而也更有利于促进政治稳定。持这种意见的学者认为，在现代发达的政治系统中，利益综合是政党的最主要的功能，政党应把表达出来的各种利益转换成相对来说较少的几种选择。③在这个意义上，两党制在西方资本主义国家中似乎是较

---

① Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven: Yale University Press, 1984, p.125.

② 参见李焕:《透视政党政治》，时报出版社1995年版，第58—60页。

③ Arend Lijphart, *Democracies in Plural Societies*, New Haven: Yale University Press, 1977, p.12.

适于承担这种功能的制度，而多党制则似乎不是有效率的综合者。利益综合的效果同政治稳定相关。因此说，两党制在维系政治稳定方面的作用要优于多党制。

四是从民主的稳定性(stability)与品质(quality)的角度分析，认为两党制比多党制优越。其理由：首先，两党制对于民主政体具有中间化(moderating)和中心化(centralizing)的影响。在两党制下，两个党为了争取尽可能多的中间选民的支持，通常会采取中间色彩的党纲。中间色彩的政策被认为有助于政体的长期的效率和稳定。其次，在内阁制国家，比如说英国，两党制有助于行政部门的稳定及效率。因为由单一政党成员所组成的内阁是一个有凝聚力的实体，另一方面，也由于内阁获得占议会坚固多数的支持，所以两党制比多党制更有利于行政的稳定。再次，在两党制中，选民可以在两个可以相互替代的政策间做明显的选择，而在多党制条件下则做不到这一点。因而，两党制比多党制更为民主。最后，两党制不只使多数党更加有权力，而且又更清楚而且明白地对政府权力的运作负责。相对地，在多党制下，联合内阁政策的责任，是由联合内阁内所有组成政党共同承担。但是，这些政党的责任并非相等的，造成选民很难对个别的政党赋予信任或苛责。[①]综合这些因素，两党制比多党制更有利于政治稳定。

五是突出政党间的对抗或两极化程度对于政治稳定的不同意义，认为政治分裂程度低的政党制度较之政治分裂程度高的政党制度更有利于政治稳定。政党之间的分裂，按照李帕特的研究，涵盖社会经济、宗教、文化—种族、都市—乡村、政体支持、外交政策、

---

① Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty—one Countries*, New Haven: Yale University Press, 1984, pp. 108—11.

后物质主义等七个领域[1]。迪韦尔热(Maurice Duverger)认为,两党制不仅由于准确地反映了公众舆论的两元性“似与事物的本质相符合”,而且因其更为中庸而较多党制更稳定。在两党制的政治系统中,人们会发现政治分裂程度的降低;而在多党制的政治系统中,存在着与普遍的观点极端化相应的政治分裂的加剧和歧见的加深。[2]同样地,纽曼认为,多党制不像两党制那样,具有统一和中间化的秩序,并因而在有效的政策形成方面没有太大的希望。[3] 比较起来,小鲍威尔(Bingham G. Jr. Powell)的分析更为精致。他首先将竞争性政党制度区分为两党制和多党制,然后按照它们的对抗性或极性列入等级。这样就形成了同意的制度、冲突的制度、联合的或妥协的制度(如下表)的区分。[4] 其中,同意的制度,不论是两党制还是多党制,都有稳定的典型。而冲突的制度,不论是两党制或多党制,都有不稳定的例子。至于联合的或妥协的制度,其稳定程度则介于以上二者之间。据此,鲍威尔得出的结论是:尽管政党数目对于政局稳定相当重要,但是各政党间的对抗程度却更为重要。[5]

---

① Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven: Yale University Press, 1984, cha. 8.

② Arend Lijphart, *Democracies in Plural Societies*, New Haven: Yale University Press, 1977, pp. 12-3.

③ 同上。

④ 同意的制度是指几个拥有绝大多数议席的党在政策上相差不太大,彼此有一定程度的信任的制度。冲突的制度议会由几个在政策上相距甚远,或者极度不信任和对抗的党控制的制度。联合的或妥协的制度是指既有同意的成分,又有冲突的成分的制度。见〔美〕阿尔蒙德、小鲍威尔:《当代比较政治学——世界展望》,商务印书馆1993年版,第124页。

⑤ 参见〔美〕阿尔蒙德、小鲍威尔:《当代比较政治学——世界展望》,商务印书馆1993年版,第125页。

竞争性政党制度的类型

	两党制	多党制
同意的	美国、英国、西德	挪威、瑞典
冲突的	二战前的奥地利	法国、意大利、魏玛德国(1919—1933年)
联合的(妥协的)	奥地利(1948—1966年)	荷兰、比利时、黎巴嫩(1946—1975年)

资料来源:〔美〕阿尔蒙德、小鲍威尔:《当代比较政治学——世界展望》,商务印书馆1993年版,第123页。

六是强调政党制度的力量,认为只有强大的政党制度才能导致政治稳定。亨廷顿(Samuel P. Huntington)是持此种观点的代表性人物。他在其代表性作品《变动社会中的政治秩序》中,雄辩地指明了强大的政党制度对于政治稳定的重要性。他指出,政党制度是形成政治参与扩大的主要制度手段,强大的政党制度因为具有高水平的政治制度化和高水平的群众支持,因而有助于克服现代化过程中因参与增长过快所引发的危机,从而有助于实现政治稳定。这里,政治制度化可以从政党制度的适应性、复杂性、自立性和凝聚性四个方面进行考察,群众的支持则主要反映在选民参与选举的投票率上。据此,亨廷顿认为,在现代化中社会,无政党制国家是最为脆弱的,而多党制和两党制相对于一党制和一党独大制而言,其政治稳定功能又差一些。①

以上种种意见,大体代表了西方学者对于政党制度与政治稳定关系的基本看法。这些意见,尽管在其立论和例证方面各有一定的道理,但细思之,则发现其中仍有不少可疑或不周全之处。例如,以政党数目作为界分政治稳定的指标就存在明显缺陷。事实上,在一些西方国家,如瑞士、荷兰、加拿大和斯堪的纳维亚国家,那里尽

---

① 参见〔美〕塞缪尔·亨廷顿:《变动社会中的政治秩序》第一、七章,华夏出版社1988年版。

管存在着多个政党并实行多党制，但仍保持了高度的政治稳定。而在法国和意大利，虽然也实行多党制，但这两个国家政府更迭的频率却相当高。这至少在表面上反映出政党数目同政治稳定没有必然的联系。再比如对政党制度利益综合功能的分析。在有的国家，如菲律宾，其两党制的利益综合功能并不比其多党制的利益综合功能强。前者导致了军管和民主制在菲律宾的中断，而后者则恢复了民主制的生命力并延续了政治稳定。这表明，仅从政党制度的自身特征如数量、体制、功能等找原因，是很难揭示政党制度满足政治稳定的条件的。另外，也应当看到，西方学者的见解是建立在西方成熟的民主制国家的经验基础之上的。它们并没有充分考虑到政党制度的质量差异以及环境因素对于政党制度功能的干扰，因而并不能完全用来解释现代化中国家政党制度与政治稳定之间的关系。

同西方学者相比，中国学者对于政党制度与政治稳定之间关系的研究要晚得多，其起步时间大约在 20 世纪 80 年代后半期，以亨廷顿的《变动社会中的政治秩序》一书译介成中文为标志。目前，学术界对于亨廷顿的观点似已形成共识，认为现代化中国家的政治稳定，取决于建立一个强大的，能够有效团结、吸纳甚至是同化政治发展过程中所产生出来的新兴社会势力的政党制度。[①] 笔者以为，认识到这一点，对于置身于现代化中的国家特别是执政党来说，是非常宝贵的。但另一方面，认识仅仅停留于此也还是远远不够的。这是因为，在现代化中国家，影响政治稳定的因素是多元的、动态的，因而探讨政党制度满足政治稳定的条件也应该是开放式的、多视角的。唯有这样，我们才能对变化中的政治现实做出更具

---

① 有关论著参见：邓伟志主编：《变革社会中的政治稳定》，上海人民出版社 1997 年版；郭定平：《政党与政府》，浙江人民出版社 1998 年版；聂运麟：《政治现代化与政治稳定》，湖北人民出版社 2000 年版；萧超然、晓韦主编：《当代中国政党制度论纲》，黑龙江人民出版社 2000 年版等。

说服力的理论阐释。

本项研究无意于讨论具体政党制度形态的优劣，而且在事实上，由于时代和环境因素的不同，具体的政党制度形态与政治稳定之间并无严格的对应关系，这也使得任何一种绝对的评判都将成为不可能。本书的目的在于探讨现代化中国家政党制度满足政治稳定的条件这一核心问题，在于建构一个分析政党制度与政治稳定关系问题的理论框架，更深一层的目的在于揭示政党制度的演进规律及政治稳定的发展趋向。

东南亚是世界上历史、文化和民族多样性最为突出的地区之一，战后东南亚的历史发展复杂而令人倍感兴趣。考虑到东南亚国家政党制度的多样性及其政治稳定的差别状况，本书选取该地区五个在社会发展模式上具有代表性的国家——新加坡、马来西亚、泰国、印度尼西亚和菲律宾作为研究对象。全书试图揭示：在现代化中国家，政党制度要促进政治稳定，必须满足三个条件，即政党制度要符合特定社会生态的要求、具有较高的制度化水平和强大的合法化能力。此三个条件相互联系，互为补充，它们之间的动态组合共同影响着政治体系的稳定程度。

本项研究的意义，概括起来，主要是两个方面：一个是理论和学术上的意义。如上所述，以往对政党制度满足政治稳定条件问题的研究并不深透，或者说还不全面，有许多地方还需要结合具体国家的政治发展情形加以深入发掘，以期取得某些认识上的突破，从而使理论对现实更具解释力。本书将要进行的研究，力图在前人既有研究成果的基础上，通过理论论证和实证分析，得出某些带有规律性的、具有普适意义的结论。二是其明显的现实意义。政治稳定对于现代化中国家的发展至关重要。然而，在现代化与全球化交织的大背景下，现代化中国家的政治稳定既面临着内部环境变迁的压力，同时又经受着外部强势文化的挑战。在此形势下，如何走出一条既能维护本国政治稳定、保持自身政治特色，又能顺应环境变

化的政治发展道路，成为摆在每个现代化中国家面前的重大问题。从学理上弄清楚政党制度满足政治稳定的条件，对于现代化中国家少走政治弯路、加快现代化建设步伐具有积极的启示意义。

二、研究视角和研究方法

做学术研究不可避免地要涉及研究视角和研究方法的问题。就本书而言，主要的研究视角有三个：一是社会生态的视角；二是政治制度化的视角；三是权力合法性的视角。也就是说，本书拟从这些角度，考察具体形态的政党制度对于政治稳定的不同意义。

社会生态分析，顾名思义，就是运用生态学的方法来分析人类社会现象及其发展规律。德国生物学家恩斯特·海格尔(E. Hacekel)在1866年最先提出了生态学(Ecology)[①] 的概念，用以指研究生物有机体同无机环境之间相互关系的科学。在他看来，生物与环境之间的关系主要是通过能量交换和物质转化来体现的。"环境"不仅包括土壤和气候等无机环境，还包括生物个体组成的生物环境。1935年，英国生态学家坦斯利(A. G. Tansley)进一步提出了生态系统(Ecosystem)的概念。他认为，世界上的生物不是单独存在的，而是与周围环境密不可分的，环境条件与生物群落的组合形成一个自然生态系统。根据这一概念，生态系统由生命系统和环境系统两部分组成，它们在一定空间组成一个有机的复合体。[②] 在德国生态哲学家汉斯·萨克塞看来，生态学的考察方式是一个很大的进步，它克服了从个体出发的、孤立的思考方法的缺陷，认识到一切有生命的物体都是某个整体的一部分。[③]

---

① 生态学(Ecology)是由希腊文字根"oikos"和"logos"组成的。"oikos"指"住所"或"家"；"logos"指研究或讨论。

② 迟维韵：《生态经济理论与方法》，中国环境科学出版社1990年版，第2—3页。

③ 〔德〕汉斯·萨克塞：《生态哲学》序言，东方出版社1991年版。

进入20世纪中叶，生态学发展成为探讨自然、技术和社会之间的广泛关联的科学知识体系，其概念、原则和方法被日益广泛地运用于对人类社会的研究，生态分析的重要价值也得到了越来越广泛的认识。在这种情况下，社会生态学、行政生态学、政治生态学等一大批分支学科应运而生。

从以往生态学方法运用于社会科学研究的情况看，在以人类社会为中心的生态分析中，生态学原有的基本概念已发生了相应的转换。生命系统已由原来的动植物个体或群体转换为人的个体或群体以及人所制造的各种制度系统，而环境则已不仅仅是或主要不是生物环境和动植物生长其间的无机环境，而是成了人或特定制度所处的社会——文化环境，也就是说环境系统由生物圈转换成了社会圈。与此同时，生态学中生命系统与环境系统之对立统一的基本关系及诸如物质循环、能量转换、新陈代谢、自然选择与系统平衡等观念被保留下来。[①]

本研究将要进行的"政党制度"的社会生态分析，即是将东南亚五国的政党制度这一生态单位作为生态分析中的生命系统，将政党制度之所以产生和变化发展的政治、经济、文化条件作为其环境系统，通过分析政党制度与整体社会环境系统的内在关联及相互作用，揭示东南亚五国政党制度所以成长变化的社会依据，并分析社会环境系统的变动对政党制度所提出的特殊要求，在此基础上，分析和探讨政党制度的生态属性对于政治稳定的深刻影响。由此，这一分析实际包括三个层面，即：(1)对生命系统——东南亚五国政党制度的构成及运作的分析；(2)对环境系统——东南亚五国政党制度所处的政治、经济、文化生态环境的分析。其中，政治生态环境主要涉及政治体制和政治结构，经济生态环境主要指涉特定

---

① 参见王邦佐等：《中国政党制度的社会生态分析》，上海人民出版社2000年版，第4—5页。

阶段的经济发展水平及社会结构，文化生态环境主要指一国特定时期的政治文化；(3)对系统平衡——东南亚五国政党制度与社会生态环境关系状况的分析。

在理论上，完整的社会生态分析应包括相互关联的两个方面，即一方面，社会生态环境对于生命系统的功能的重要性，以及另一方面，生命系统对于社会生态环境的反影响。由于生命系统与社会生态环境之间的作用和反作用并不总是力量相当的，生命系统的不合生态性常常会影响其功能的正常发挥。因此，本研究将社会生态分析的重点放在社会生态环境对于生命系统——政党制度功能的影响上，而不是相反。研究的基本立意是，社会生态环境的不同，会造成政党制度的功能差异，进而形成对政治稳定的不同影响。

政治制度化(political institutionalization)是本项研究的另一视角，也是政治系统保持稳定性的重要条件。但无论是在国内还是在国外，"制度"和"制度化"都不能说是一些简单的概念。国内有学者用了大量笔墨来研判这些概念，认为中文里的"制度"一词不能完全涵盖 institutiton 一词的含义，因此主张用"制序"一词来对应 institutiton [1]。这似乎是有道理的。但考虑到约定俗成，为避免产生新的混乱，本文仍沿用"制度"和"制度化"对应英文中的 institutiton 和 institutionalization。制度，按照亨廷顿的解释，是指稳定的、受到尊重的和不断重现的行为模式。[2] 这实际上意味着，制度是一种行为方式(practice)、一种习惯(usage)、一种惯例(convention)。因此它和中文字面上"制度"一词的含义有较大区别。至于什么是制度化，则有多种解释。一种意见认为制度化是指是指组织

---

① 参见韦森：《社会制序的经济分析导论》，三联书店 2001 年版，第 12 页。

② 参见〔美〕塞缪尔·亨廷顿：《变动社会中的政治秩序》，华夏出版社 1988 年版，第 [illegible] 页。

和程序获得价值和稳定性的过程[1]，另有一种意见认为，制度化是指社会规则的法律化和法律规则的体系化[2]，还有一种意见认为，制度化是指现代化中国家经由自由化与民主化的变革历程后，宪政体制与国家机制逐渐稳定化，形成政治规范，并建立稳定民主的一段历程。[3]就本书来说，我们主要在第三种意义上使用该词。与对制度化的不同理解相应，人们对于政治制度化的解释也有不同。一种解释认为，政治制度化是指政治组织和程序获取价值和稳定的过程。另一种解释认为，政治制度化"是指这样一个过程，依靠这一过程，政治结构能够按照规定的规则和程序运转，政治行为模式更加合乎规则并因而具有可预见性，权力转移受到的损伤最小。同时，政治制度化还是有效的政策发展和司法应用的基础"[4]。笔者以为，这两种解释都有不足。为此，本书试对政治制度化做如下界定：所谓政治制度化，是指政治主体、政治行为、政治关系的结构和功能经由非正式的惯例规则向正式的、具有约束力的法律规则的转化过程。这里讲的政治主体，包括国家、政府、政党、阶级等多个层次，政治行为包括政治竞争、政治统治、政治管理、政治参与，政治关系包括统治关系、管理关系、授权与被授权关系、权威与服从关系及领导与被领导关系等。[5] 在理想意义上，成功的政治制度化能够使政治活动摆脱高度个人化的统治，并且使有秩序的、进化的

---

① 参见〔美〕塞缪尔·亨廷顿：《变动社会中的政治秩序》，华夏出版社 1988 年版，第 12 页。

② 参见韦森：《社会制序的经济分析导论》，三联书店 2001 年版，第 270 页。

③ Cf. S. E. Finer, *Comparative Government*, New York: Penguin, 1985, pp. 12—3; Rod Hague and Martin Harrop, Comparative *Government*, London: MacMillan, 1982, pp. 16—8, 24.

④ Robert A. Scalapino (eds.), *Asian Political Institutionalization*, Berkely: Institute of East Asian, University of California, 1986, p. 59.

⑤ 参见李景鹏：《权力政治学》，黑龙江教育出版社 1995 年版。

政治变迁成为可能。[①]任何政治体系制度化的程度，可用其组织和程序的适应性(adaptability)、复杂性(complexity)、自立性(autonomy)和凝聚性(coherence)来衡量，这四项特性的程度越高，政治制度化的层次也就越高。[②] 一般地，高制度化层次的现代政治系统具有政治权威理性化、政治参与广泛化和政治结构分化的特征。

本研究将政治制度化引入研究视野，是试图以此考察东南亚五国政党制度的素质，看其是否达到了一定的制度化水平。由于政党制度的制度化水平直接关系到政治参与范围的扩大，而政治参与范围的扩大又是同政治稳定紧密关联的，因此，考察政党制度的制度化水平即成为我们分析政党制度与政治稳定关系问题的另一个着眼点。

合法性(Legitimacy)是保持社会政治秩序的基本条件。没有它，政治权力主体就必须依靠压制来保持它们的权力，但是单靠压制又是不能保持系统的稳定的，因而合法性也是影响政治稳定的重要因素。任何政治体系合法性的缺乏或丧失，都将迟早导致政治不稳定。至于什么是合法性，学界有多种多样的解释。[③]例如，艾森斯塔得(S. N. Eisenstadt)提出，合法性是用来指称“基于某些社会

---

① Robert A. Scalapino (eds.), *Asian Political Institutionalization*, Berkely: Institute of East Asian, University of California, 1986, p. 1.

② 参见〔美〕塞缪尔·亨廷顿:《变动社会中的政治秩序》，华夏出版社 1988 年版，第 12—13 页。

③ 时和兴在《关系、限度、制度》一书中曾对合法性的解释做过归纳，计有：卢梭与马克斯·韦伯的合法性学说、结构功能学派的合法性学说、西方马克思主义的合法性学说、现代规范民主理论的合法性学说。有关著译有〔法〕卢梭的《社会契约论》、〔德〕马克斯·韦伯的《经济与社会》、〔美〕利普塞特的《政治人》、〔德〕哈贝马斯的《交往与社会进化》、《合法化危机》、〔美〕阿尔蒙德的《当代比较政治学——世界展望》、〔美〕亨廷顿的《第三波——20 世纪后期民主化浪潮》等。另外，这方面未译成中文的重要著作还有：David Beetham, *The Legitimacy of Power*; *Muthiah Alaggapa*, *Political Legitimacy in Southeast Asia-The Quest or Moral Authority*; Ronald Cohen, *State Formation and Political Legitimacy*.

共同价值而对统治者及其活动的拥护，以及对特定统治者的认定"[①]。利普塞特(Seymour Martin Lipset)也认为，合法性"涉及(政治)制度产生并保持现存政治机构最符合社会需要的这种信念的能力"[②]。凡此种种，不一而足。归纳言之，西方学者使用的合法性概念，主要是用来指被统治者对统治权力的心理认同和价值信仰。换用易于理解的话说，合法性涉及的对象主要是权力，是指该权力是否和为什么应该获得其成员的认可、忠诚和支持的问题。

提到合法性，自然会引出关于合法性基础的讨论。韦伯关于合法性基础的划分，即理性基础、传统基础和魅力基础[③]，这一点已广为人知。必须承认，韦伯关于合法性基础的划分是具有开创性意义的，但也存在缺陷，表现在，这种三类型说究其根本，都是对统治者个人权威的论述，是以西方特有的统治领袖为模子得出来的，没有充分考虑到国家发展的不平衡性和复杂性。本书采纳多数学者的观点，认为政治权力合法性的基础取决于意识形态、规则和有效性三个方面。[④] 其中，意识形态是指人们对周围世界的感觉、认识和信仰，它为政治权力的合法性提供理念上的基础；规则主要是指规定政治权力获取和运作的一套法律制度，遵循规则为政治权力的合法性提供制度基础；有效性是指政治权力管理或统治社会所取得的实际成就，它为政治权力的合法性提供政绩基础。值得说明的是，这些基础各有其局限。例如，以意识形态作为合法性的基础，可能会导致对人的自由或权利的侵犯、意识形态刚性等；以规则作为合法性的基础，又面临着规则制定和执行的高成本、规则约束的

---

① 〔以〕S. N. 艾森斯塔得：《帝国的政治体系》，贵州人民出版社1992年版，第11页。

② 〔美〕利普塞特：《政治人——政治的社会基础》，商务印书馆1993年版，第53页。

③ 参见〔德〕马克斯·韦伯：《经济与社会》(上卷)，商务印书馆1998年版，第241页。

④ 关于这一点，马宝成在其博士论文《论政治权力的合法性基础》中做了深入论证和阐述。参见马宝成：《论政治权力的合法性基础》，北京大学博士学位论文，1999年5月。

不完全等问题的困扰;以有效性作为合法性的基础,又存在有效性的随意和不可靠,以及有效性达到一定程度时会削弱合法性的问题等。所以政治权力合法性的基础应是意识形态、规则和有效性三者的有机结合。

在现代化中国家,政党是重要的政治权力主体,执政党和政府的权力同样面临着合法性的考验。政党制度是合法化政权的主要制度手段,其合法化能力通过建构意识形态、创制和运作规则以及体现有效性表现出来。政党制度的合法化能力越强,则执政党政权的合法性越高,从而越有利于政治稳定;反之,其合法化能力越弱,则执政党政权的合法性越低,从而越不利于政治稳定。基于此一认识,考量政党制度的合法化能力成为本研究分析政治稳定问题的第三个视角。

本书主要采用规范分析和实证研究相结合的研究方法。所谓规范分析,就是针对所研究的问题,先在理论上对已有的相关文献加以分析推理,然后以此为基础进行归纳综合,最后提出自己的观点。在本书中,笔者在前人既有研究成果的基础上,提出了对政党制度、政治稳定概念的明确界定,阐释了政党制度的政治稳定功能及其具体的实现条件。实证分析是本书采用的另一主要研究方法。在前两章给定的理论分析的基础上,后面四章搜集了大量有关东南亚五国政党制度及政治稳定方面的经验材料,以佐证本书的中心命题。在进行实证研究时,本书还具体采用了比较研究的方法,即从社会生态、制度化水平及合法化能力的角度,对东南亚五国的三种政党制度及其与政治稳定的关系进行比较、分析,然后得出结论。

三、主旨思想和全书的安排

本书的中心议题是,在现代化中国家,政党制度如何才能促进政治稳定,换言之,政党制度满足政治稳定的条件有哪些。全书的

基本假设和核心命题是：现代化引起的整合危机、参与危机和合法性危机，是导致现代化中国家政治不稳定的主要原因；政党制度作为整合社会的机制、组织和扩大政治参与的制度性安排以及政治权力合法性的源泉，具有政治稳定的功能；一种形式的政党制度要促进政治稳定，必须符合特定社会生态的要求、具备较高的制度化水平和强大的合法化能力。

全书除导论和结论外，共分六章。

导论的任务在于说明本研究的基本问题、研究现状和意义，交代研究问题的视角和方法，点明研究的主旨思想。

第一章"政党制度与政治稳定：概念界说"，分析和探讨了政党制度的概念和形态，阐释了政治稳定的涵义、性质和类型。

第二章"政党制度与政治稳定的理论建构"，论述了政党制度与政治稳定的内在关系。指出现代化中的整合危机、参与危机和合法性危机是造成现代化中国家政治不稳定的主要原因；政党制度作为整合社会的机制、组织和扩大参与的制度性安排以及政治权力合法性的源泉，具有政治稳定的功能；政党制度促进政治稳定，必须符合特定社会生态的要求、具备较高的制度化水平和强大的合法化能力。这是全书的主旨思想和理论框架。

第三章"东南亚政党制度的发展"，梳理了东南亚五国政党制度的发展过程与演变轨迹。认为战后东南亚国家的政党制度处于持续的变革当中，并且这一过程到目前为止还不能说已经结束。总结这些国家政党制度的演进过程，对于理解政党制度与政治稳定的关系具有重要的基础性意义。

第四章至第六章分别从社会生态、制度化水平及合法化能力的角度，考察东南亚五国政党制度与政治稳定的关系。

第四章"东南亚政党制度的社会生态与政治稳定"，通过对东南亚五国多党制、两党制及一党独大制的社会生态的考察，指出在以往相当长时期，多党制和两党制由于与所在社会的生态环境不

相符，因而不利于政党制度对社会的整合，进而不利于社会政治的稳定；而一党独大制由于适合于所在社会的生态环境，在相当程度上促进了社会整合，因而有利于社会的政治稳定。

第五章“东南亚政党制度的制度化水平与政治稳定”，分别对东南亚五国三类政党制度的制度化水平进行了考察。认为在以往时期，东南亚国家的多党制、两党制的制度化水平总体不高，甚至很差，其直接后果是政党制度不能有效地组织和扩大政治参与，间接后果是引起政治的不稳定。一党独大制的制度化水平相对较高，能满足多数民众的参与愿望，有利于缓解参与危机，从而有利于实现政治稳定。

第六章“东南亚政党制度的合法化能力与政治稳定”，分别从意识形态、规则及有效性方面考察了三类政党制度的合法化能力。指出，这些国家中多党制、两党制的合法化能力相对欠缺或很弱，难以克服现代化引起的合法性危机，从而不利于政治稳定。而一党独大制则显现了较强的合法化能力，维系了较长期的政治稳定。但问题是，由于过分地倚赖于有效性基础，因而在有效性基础丧失时，也会造成政治不稳定，比如苏哈托治下的印度尼西亚。

全书结论肯定，现代化中国家的政党制度只有符合社会生态的要求、具备较高的制度化水平和强大的合法化能力，才能确保政治稳定。也因此，在未来时期，随着社会生态的变化、民众参与意愿的增强以及权力合法性要求的提高，政党制度向着更加符合民主要求的方向、政治稳定朝着更为机制化的目标迈进，是历史不可阻挡的趋势。

第一章　政党制度与政治稳定：概念界说

政党制度和政治稳定是本书中的两个核心概念，同时也是政治学中两个富有歧见的重要概念。探讨政党制度与政治稳定的关系，有必要首先从厘清这两个概念入手。长期以来，中外学界对这两个概念给出了多种解释，这为我们明晰思路，把握要领，奠定了有利的学理基础。

第一节　政党制度：概念和形态

一、政党制度的概念

在政治学或政党学中，政党制度被认为是一个与政党政治相关联的概念，是政党政治的主要表现形式和实现形式。政党政治，从广义上讲，是指由政党掌握国家政权，并在社会政治生活、国家事务和政体运作中处于中心地位的政治。政党制度是政党参与政治过程、执掌或干预国家政权的模式。政党制度对一国的社会政治生活具有重大影响。

关于政党制度的概念和涵义，学术界有不同的认知和界定。概括起来，有代表性的意见主要是三种。一种意见主张"制度说"，认为政党制度与特定社会制度相关，或者是国家对政党及其活动的法律规定。例如，按照前一种理解，有的词条提出，政党制度"通常指资本主义国家通过议会选举，由几个资产阶级政党轮流执政或

联合执政的一种政治统治制度”[1]。类似的提法还比如,“所谓政党制度,就是指一个国家的某些政党通过一定形式和途径代表一定阶级利益去争取或维护国家权力的一种制度”[2]。这种解释使政党制度概念本身带上了强烈的阶级色彩。按照后一种解释,政党制度受各种规定的限制,具有不可移易性。例如,有学者认为,政党制度是指一个国家关于政党的各项制度的总和,它包括国家对政党的政治地位、活动规范和执政参政的法律规定,以及政党自身的政治纲领、组织原则和组织体系等。[3] 类似的提法还有,“政党制度是指国家法律规定或在实际政治生活中形成的关于政党的社会地位、作用,执掌政权或参与政治的方式、方法、程序的制度性规定”。[4] 很显然,这类解释也使政党制度概念披上了一定的主观色彩。另一种意见主张“体制说”,认为汉语中的“政党制度”一词来源于英文的 Party System,而在国外,受系统论思想的影响,System 一词多被理解成“系统”、“体系”、“体制”,因而我们谈到的“政党制度”在国外实际上是指“政党体制”,它与对政党及其活动的制度规定之类的意义不是一回事。在西方,学者们普遍从体制的意义上使用政党制度一词,认为政党制度是指在政治实践中形成的政党与政党之间、政党与其他政治实体之间发生关系和联系的结构、模式。例如,法国学者莫里斯·迪韦尔热把政党制度看作政党“共处的形式和模式”[5]。美国学者迈克尔·罗斯金(Michael G. Roskin)等提出,“政党制度是各政党之间以及各政党与整个政治体系之间的相

---

① 《简明政治学词典》,吉林出版社 1985 年版,第 473 页。

② 萧超然、晓韦主编:《当代中国政党制度论纲》,黑龙江人民出版社 2000 年版,第 10 页。

③ 参见李景治:《当代资本主义国家的政党制度》,福建人民出版社 1993 年版,第 24 页。

④ 王浦劬主编:《政治学基础》,北京大学出版社 1995 年版,第 274 页。

⑤ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern state*, London: Methuen, 1954, p. 203.

互影响"[①]。除了这些看法之外,还有学者对政党之间的关系形式做了进一步分析。如在《国际社会科学百科全书》中,有学者提出,政党制度的研究就是研究"政党组织之间相互竞争作用的型式"[②]。显然,这种解释把政党争夺政权的斗争视为定义政党制度的惟一要素,忽视或轻视了在一些国家中政党之间相互合作关系占主导的情况。有鉴于此,阿兰·维尔(Alan Ware)在解释政党制度的类型时又明确提出,政党制度既包括体制内不同政党之间的竞争,也包括不同政党之间的合作。[③]同样地,在中国也有学者主张"体制说"。如有学者提出,政党制度是指随着政党的出现而逐渐发展起来的一种系统。无论什么政党,其目的都是为了取得政权。由此而形成的各政党之间、政党与政权之间的关系网络或结构,就叫政党制度。在许多情况下,政党制度和政党从政模式是同一个意思。[④] 第三种意见持"综合说",主张把"制度说"和"体制说"的内容合并和结合在一起。在这方面,《中国大百科全书》政治学卷的"政党制度"条目具有一定代表性。该条目的解释提出,政党制度是"国家法律规定或实际生活形成的政党的社会地位和作用,特别是政党执掌、参与或影响国家政权的具体体制和运行机制。包括与其他政党的相互关系制度。是现代国家政治制度的重要组成部分"[⑤]。这一解释既肯定了政党制度在体制、机制方面的含义,也提出了法律规定及制度方面的内容。

---

① Michael G. Roskin et al., *Political Science: An Introduction*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1991, p. 227.

② 《国际社会科学百科全书》,转引自王长江《政党的危机》,改革出版社 1996 年版,第 165 页。

③ Alan Ware, *Political Parties and Party Systems*, New York: Oxford University Press, 1996, p. 147.

④ 参见王长江:《世界政党比较研究》,中共中央党校出版社 1996 年版,第 236—237 页;王长江:《政党现代化论》,江苏人民出版社 2004 年版,第 156 页。

⑤ 《中国大百科全书》政治学卷,中国大百科全书出版社 1992 年版,第 477 页。

综合起来考察，目前人们研究政党制度定义的占主导地位的意见是“体制说”，并且惯用“政党制度”的提法。本书认同在体制的意义上使用政党制度一词，认为政党制度是指一国的一组政党，在一定的社会生态环境下，在竞争或参与国家政权的过程中，以固定方式结成的互动关系形式和模式。[1] 这一核心定义包含以下几个值得注意的要点。

第一，政党制度是组成政党的结合体，这些组成政党通过固定的方式互动形成为一个复合而连续的整体。在形式上，政党制度表现为以固定方式互动的一组政党。固定化的互动意味着规范政党竞争或活动的某些规则和条例被广泛遵守，即使它们存在争议并且正在改变。同时，政党制度还意味着组成政党的连续性。如果组成政党出现巨大的断裂，那么另一种形式的政党制度就会取而代之。

第二，政党制度反映组成政党之间的相互关系，而非反映政党与其他政治行为体之间的关系。在中外学者对政党制度所下的定义中，往往既包括了政党与政党的关系，也包括了政党自身组织以及政党与政权的关系等。[2]本书对政党制度所下的定义排除了后两种情况。认为尽管个别政党内部的组织、纲领、政策主张等可能与政党制度的制度特征及其运作密切相关，政党与政权之间也有着密切的联系，但究其本质，它们都与政党制度或曰政党体制本身不属于同一个层次，并不能反映出各种政党制度之间的差别。因此，本书把政党制度与单个政党的特性以及政党与政权的关系区分开来，视它们为三个既相联系又有区别的相对分离的单元。

---

① 一些国家实行的严格意义上的一党制由于不具有典型性，不适用于这一定义。

② 例如，迪韦尔热提出，定义政党制度时要考虑两组因素：首先是构成政党制度的个别党的内部结构的异同；其次是不同党之间的特殊关系。Cf. Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern state*, London: Methuen, 1954, p. 203.

第三,在多数情况下,政党制度是一种"法外制度"。中国学者似乎对政党制度的法律特征有所偏爱,倾向于认为政党之间的关系都应有某种宪法和法律的规定。实际上,世界上对政党制度作出明确法律规定的国家并不多,政党之间的关系形式更多的是在实际政治生活中形成的,往往并没有严格的法律规范。换言之,政党制度是一种"法外制度"。以此观之,以往以法律规定作为定义政党制度的要件并没有充分的依据。

第四,政党竞争或参与政权是形成政党制度的主要原因。政党属于社会组织,但又不同于一般的社会组织,它的活动领域主要集中在国家的政治生活中,活动方向直接指向国家政权。由于阶级分裂程度和意识形态差别程度的不同,政党在追求政权的过程中自然形成竞争型和合作型两种关系模式。前者通行于几乎所有资本主义国家,后者如中国共产党领导下的多党合作制度。不管哪一种制度模式,其形成的内在驱动力都在于政党对国家政权的天然追求。当然,我们也应注意到,在一些发展中国家,其政党制度的形成和选择往往受到历史或外部因素的影响,具有不成熟性。在那里,政党竞争或参与政权并不是形成政党制度的主要原因。

第五,政党制度所描述的是有机会赢得政权或参与政权的政党之间的关系。置言之,它并不必然包括一国现存所有的政党。按照乔范尼·萨托利(Giovanni Sartori)给定的标准,一个政党能否进入体制,要看它是否具备两种潜力,一是联盟潜力,即一个政党必须或至少在某些时候有能力成为组成政府必不可少的力量;二是讹诈潜力,即该政党的存在是否能对那些拥有"联盟潜力"的政党的竞争策略产生影响。如果一个政党不具备这两种潜力中的任

何一种潜力，那它就不应被计入政党制度之内。[1]换言之，只有那些有机会赢得选举、控制或参与政权，以及有能力影响政治过程的政党，才可能是有效政党。

第六，政党制度的形成和作用受社会生态环境的作用和影响。一个国家政党制度的设立和发展，并不完全取决于国家意志，一个国家不能凭空创造一种政党制度。任何国家的政党制度都是在长期的政治活动中逐渐形成的，与本国的社会生态环境密切相关。即使是那些模仿或移植过来的政党制度，也不能长期背离一国的社会生态环境。这里讲的社会生态环境，是指影响一国政党制度生存和发展的社会、政治、经济、文化诸因素。政治方面，对政党制度影响较大的因素是两个，一是政治体制，二是政治结构。政党制度和议会制度相辅相成，政党的活动和功能主要通过竞争议席和议会中的党团活动体现出来。因此，议会制度上的种种差别，对政党制度影响很大。一个特定的国家，实行的是议会内阁制，还是君主立宪制、总统制，在很大程度上决定了政党制度的取向。政治结构是各种政治势力在国家政治生活中的地位、作用、影响及其相互间的制约与平衡的综合反映。决定一国政治结构的主要社会势力有政治精英、政党、军队、利益集团和宗教势力。政党制度的选择与这些势力的盛衰相关联。经济方面，一国的经济发展水平和社会结构是影响政党制度的重要因素。按照马克思主义的观点，政治是经济的最集中的表现，物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。因此，作为政治上层建筑的政党制度的产生和发展无疑是由该社会的经济基础决定的。在经济发达、社会高度分化的国家，多党制和两党制较为普遍；而在经济水平落后、社会

① Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, New York: Cambridge University Press, 1976, pp. 122—23; Alan Ware, *Political Parties and Party Systems*, New York: Oxford University Press, 1996, pp. 148—49.

结构单一的国家,一党制或一党独大制往往成为人们的选择。在文化方面,政治文化对政党制度的形成有重要影响。阿尔蒙德和鲍威尔肯定政治文化是一个民族在特定时期流行的一套政治态度、信仰和感情,它对人们未来的政治行为有着重要的强制作用,影响各个担任政治角色者的行为、他们的政治要求内容和对法律的反应。[1] 在特定情况下,它甚至比正式的制度和规范更有力量。这预示着,政党制度的活动必须符合政治文化的动态结构和规范。总之,任何政党制度都生长于特定的社会生态环境中,离开了特定的社会生态环境,政党制度的形成、发展就成了无源之水、无本之木,其持久存在和功能发挥就会成为问题。

二、政党制度的形态

划分政党制度的形态,是政党学研究的重要问题之一。"对政党制度的讨论中最为关切之处,就是政治体系中的政党间的互动模式。"[2] 合理、科学的政党制度形态划分,不仅有利于阐明政党制度之间的区别,而且为深入研究不同政党制度在政治体系中的地位和作用奠定基础。各国政党制度由于受不同的历史和社会生态环境的影响,形成了各自的风格和特点。西方政治学家从多种角度、依据不同标准对政党制度的形态划分进行了广泛研究。其中,具有代表性和影响力的划分方法有以下几种。

第一种是以政党数量为标准的分类。20 世纪五六十年代,西方政治学界根据一个国家内实际执掌政权的政党的数量,将政党制度划分为一党制、两党制和多党制三种类型。这种划分方法通常是以主要政党或居于垄断地位的政党的数目和掌权方式为根据的。一党制的完整定义是:在一个国家中,存在着一个政党,或者虽

---

① 参见〔美〕加布里埃尔·阿尔蒙德、宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,上海译文出版社 1987 年版,第 29 页。

② 转引自邓元时、李国安主编:《政治科学原理》,重庆出版社 2003 年版,第 115 页。

然存在多个政党，但只有一党能够掌握政权，这样的政党制度就叫一党制。根据这一定义，在资本主义国家中，实行一党制主要有三种情况：一是法西斯一党制。这以纳粹德国和墨索里尼统治下的意大利为典型代表。法西斯一党制的特点是，不允许其他政党存在；高度集权，实行军事独裁统治；用法西斯的意识形态对国民进行控制。二是一党独大制。在这种类型的一党制中，许多政党的存在是合法的，也有建立政党的完全自由，但事实上能够执政的政党只有一个，而其他政党都处在弱小的反对党地位。1992 年前的日本就是这种一党制的典型。三是民族主义国家的一党制，主要流行于战后获得独立的一些发展中国家。这些一党制国家的形成过程不同，有的是由于争取国家独立的过程是由一个政党领导，独立后就实行一党制；有的是独立后经过政党的合并与改组，形成一党制。两党制是指两个同等规模的政党争夺职位，双方各有几乎相等的机会赢得足够的选民支持，以取得垄断性执政权的体制。在实行两党制的国家，并不是说只存在两个政党，而是说在这些国家中，除了两大政党之外，其他政党由于规模和影响都比较小，只能参与或影响政权，不可能单独掌握政权，从而无法打破两党轮流执政的政治格局。英国和美国是两党制最常被引用的例子。政党制度的传统分析倾向于强调两党制的好处。首先，两党制被看作一个较负责任的体制，在这种体制中，选民须在两个可替换的政府中作出明确的选择。其次，两党制被看作一种公平的体制，它鼓励政府更换，防止任何一个政党或政党集团无限期地垄断行政权力。第三，两党制被视为鼓励温和政治活动的体制，这是因为两个竞争者都为赢得中间阵营而竞争。多党制指两个以上的政党相互竞争，通过联合阵线组成政府的体制。例如，在意大利，多党制几乎总是产生多党政府或联合政府。不过，在一些多党制中，相互竞争的政党中的某一个政党有时也会主动去赢得足够的支持以组成一个本党独揽的多数派，因此一党执政和联合政府可以交替进行。挪威、瑞典、爱尔兰共

和国是战后期间这种模式的典型。在西方,人们通常认为多党制不具有像两党制那样的优点。首先,选民在决定由谁来组成政府方面没有直接发言权,相反,决定往往来自于各党之间在选举结束后的讨价还价。其次,政府更替未必受到鼓励,因为,某些居支配地位的政党的支持对组成各届政府来说是至关重要的,进而言之,这些居支配地位的政党通常享有与其选举实力完全不相称的影响程度。第三,纯粹的多党制被认为鼓励激烈的意识形态竞争,不鼓励谋求对权力中心的竞争。另外,由于多党制常常导致联合政府,因此,它们被认为会导致政治不稳定:个别政党或政党集团发现它们很难在立法机关中赢得多数支持,所以,在此情况下组成的联盟非常脆弱,极易产生党内纷争,继而导致崩溃。然而,也有学者提出反驳意见,指出瑞士和斯堪的纳维亚国家的多党制是有利于温和政治和政治稳定的。[1]

政党制度的数量分类法具有明显的优点,即它抓住了政党制度的数量特征,简明地勾勒了政党之间的相互关系,易于为人们理解和接受。因此,其影响经久不衰。

第二种是以政党的相对规模为标准的分类。二战后随着政党制度在更多国家的建立,一些西方学者认为传统的三分法已无法全面概括当今世界的政党制度。于是,以政党的相对规模为基准的分类法就应运而生。这一分类法假定,政党制度的行为有可能受到敌对政党规模的影响。按照这一思路,A. S. 班克斯和 R. B. 泰克斯特提出了五分法,即一党制、主从党制、一个半党制、两党制和多党制。萨托利主张七分法,即把政党制度划分为单一党制、霸权党制、

---

① 参见〔英〕戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社 1992 年版,第 527 页。

优势政党制、两党制、温和多党制、碎分化多党制和极化多党制。[①]施泰因·罗坎在对欧洲较小的民主国家进行分析时，提出了建立在政党规模基础上的三重分类法。认为在"甚至是多党制"当中，存在着三个或更多的同等规模的政党(1∶1∶1，等等)；存在着一个大党与规模大体相等的三、四个小党(1∶3或4)；存在着两个大党和一个极小的政党(1∶1+1)。[②]布隆代尔研究了一种类似的方法，他将两党制界定为两个居支配地位的政党能够赢得平均90%以上选票的体制，将多党制界定为两个居支配地位的政党所得选票不足2/3的体制。在上述两者之间，他还提出了一个中间类型，即两个半党制，其特点是存在着两个大党和一个小党；他还认为，三个同等规模的政党并存竞争的直接三党制不可能存在。[③]

这种以政党相对规模为基准的分类法，丰富了政党制度的分类标准，有利于分清大小政党在政党制中的地位和作用，因而有其合理的方面。但是，由于这一分类法给定的具体标准的不一致，它也存在一些不周全之处。

第三种是以政党数量和相对规模为标准的分类。这种分类法既考虑政党的相对规模，也不忽视政党数量。阿兰·维尔(Alan Ware)在考察1958—1990年间西方国家政党制度运作的基础上，

---

① 单一党制是指一国中只有一个党合法存在并掌权的制度；霸权党制指一国中虽有多党合法存在，但仅有执政党处于霸主地位；优势党制指在多党竞争中，只有一个党能长期赢得选民多数的支持而连续执政；两党制与传统两党制的意义相同；温和多党制、碎分化多党制和极化多党制的区别在于可能问政的政党数目和意识形态的对立程度。温和多党制中可能问政的政党数目在3—5个，碎分化多党制和极化多党制的政党数目都在五个以上，但前者的意识形态对立不如后者尖锐。Cf. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: a framework for analysis*, New York: Cambridge University Press, 1976, pp. 131—238.

② S. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties: approaches to the study of comparative development*, Oslo: Universitetsforlaget, 1970, pp. 93—6.

③ J. Blondel, *Party Systems and Government in Western Democracies*. Canadian Journal of Political Science 1, 1968, pp. 180—203.

综合传统的数量分类法和相对规模法,给出了下表中的政党制度分类。从该表可以看出,混合分类法的划分结果趋于精细和准确,但也存在不足,如标准交叉,分类繁琐,不易把握等。

表 1—1　政党制度分类(1958　1990 年)

考虑政党的相对规模	严格按照政党的数量划分			
	优势政党制	两党制	3—5 个政党制	五个以上政党制
优势政党制	日本			
两党制	英国、新西兰、美国			
两个半政党制			澳大利亚、奥地利、加拿大、爱尔兰、德国	
两个半以上政党制				
一个大党制				
两个大党制			挪威、瑞典	以色列、意大利
纯粹多党制			法国、冰岛、荷兰、卢森堡	比利时、丹麦、芬兰、瑞士

资料来源:Alan Ware,*Political Parties and Party Systems*,New York:Oxford University Press,1996,p.163.

第四种是以政治结构为根据的分类。这里,所谓政治结构,是指各政党的政治倾向和它们之间的力量对比关系。持此种分类法的人认为,在多党制的国家中,各政党的政治倾向是不一样的,它们之间的力量对比也是不平衡的。其中,按照政治倾向,政党可以分为右翼、中右、中左、左翼。按照政党之间的力量对比,政党制度有平衡、分散和不平衡三种形态。将二者综合起来,政党制度可分为北欧型(指中右和中左政党占优势)、南欧型(指中右和左翼政党占优势)和日本型(中右政党占优势,中间派次之,左翼最小)等。

第五种是以政党数量及其力量对比关系为标准的分类。迈克

尔·罗斯金等据此将政党制度概括为五种。[1]一是一党制。它一般与左翼或右翼的极权主义政权相联系，是20世纪政治的重要特征。前苏联和许多新兴的民族国家都曾是一党制国家，其典型特征是在法律上只允许一个政党存在。二是一党独大制。有的国家是在地区水平上、有的国家是在全国水平上体现为一种一个主要政党主宰政治的政党体制。一党独大制与真正一党制的重大区别在于：在一党独大制下，反对党可以自由参加竞选。[2]三是两党制。两党制的政党制度，盛行于美国、英国、澳大利亚和新西兰等英语国家。两党制下，两个主要政党获取执政地位的机会相当均等，尽管第三党很少获胜，但它们的存在也能对两大党的政策选择产生特殊影响。四是多党制。多党制处于政党谱系中与一党制相对应的另外一端。瑞典的政党制度就展示了政党从左翼到右翼的序列，以及每个政党根据其选票多少在议会所占席位的情况。多党制通常被批评为是不稳定的。五是两大党制。两大党制是两党制和多党制向中间发展的一种带有趋向性的政党体制。现代许多民主国家中有两个大党，同时还有一个或更多的相关小党[3]。如德国除基督教民主联盟和社会民主党两大党之外，还有自由党和绿党，它们因拥有足够的选票而能在政坛上扮演重要的角色。罗斯金等肯定，只要存在两个以上政党，一种政党制度就可以称为“竞争性政党制度”。

---

[1] Michael G. Roskin et al., *Political Science: An Introduction*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1991, pp. 227－9.

[2] Cf. T. J. Pempel (ed.), *Uncommon Democracies: The One－Party Dominant Regimes*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1990.

[3] “相关政党”是萨托利提出的概念。萨托利认为，那些让主要政党在竞选或组建联盟时不得不考虑到的政党，叫做“相关政党”。如果一个政党弱小到大党根本不用担心其争取自己的追随者，这个政党就不叫相关政党。同样，如果一个政党连参加组建执政联盟的必要都不存在，那么它也是不相关政党。Cf. Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, New York: Cambridge University Press, 1976, pp. 122－3.

以上述及的是几种主要的政党制度分类法。从这些分类法的情况可以看出,政党的数量固然重要,但仅仅是数量标准并不足以构成政党制度分类的基础。政党制度形态的划分还必须考虑到不同政党的相对规模,以及它们之间的力量对比关系和竞争模式。其次,任何试图为政党制度进行分类的努力都必须弄清楚其所处的层次,即是在选举层次上还是在议会层次上。选举层次上所言之多党制在议会席位分配时往往可称之为两党制。[①]

另外,还应当说明的是,由于任何分类标准都是针对特定对象而设计的,因此不可避免地会存在缺失。如研究亚洲政党问题的德国学者沃尔夫冈·萨赫森勒德(Wolfgang Sachsenroder)指出的,萨托利等人对政党制度的研究是以欧美国家的范式为基础的,这些研究对于理解西方国家的政党制度是非常有用的,但在运用到亚洲国家时就显得相当困难。[②]因为欧美国家的政党制度已经相对成熟和稳定,而现存亚洲国家的政党制度则还比较脆弱,尚未定型。类似这样的观点启示我们,在研究政党制度形态问题时,既要了解西方学术界的一般研究成果,又要从既定的研究对象入手作具体分析。

笔者以为,对于非西方国家政党制度类型的划分可以有两种方法。一种是以政党取得政权的方式作为标准的方法。按照这一方法,政党制度有竞争性的和非竞争性的两种。竞争性政党制度以选民的授权为其合法性的主要依据,非竞争性政党制度以有效性(如暴力革命中取得的实际成就、发展经济改善人民生活等)为合

---

① 英国1983年的情况可以作为例证。从选举层次上讲,保守党和工党得票加起来仅占全体选票的70%,这似乎对把英国的情况列入两党制之列打上了问号。而另一方面,从议会层次上讲,保守党和工党总共赢得了93%以上的议席,造成了英国是明确的两党制的实例。

② Wolfgang Sachsenroder and Ulrike E. Frings (eds.), *Political Party Systems and democratic development in East and Southeast Asia*, Volume 1: Southeast Asia, Friedrich Naumann Foundaion, 1998, p. 13.

法性的主要依据。另一种是既考虑组成政党的数量又结合政党力量的分类方法。这与上面提到的第五种分类法相近。据此，当代非西方国家的政党制度可归划为五类，即一党制、一党独大制、两党制、多党制和无党制。一党制，指在一国中，按宪法规定，执政党是惟一合法政党，其他政党被禁止存在。在 20 世纪 80 年代以前，非洲国家多实行一党制。目前，世界上实行一党制的国家还有津巴布韦、几内亚、安哥拉等。一党独大制，是指在一国内存在两个以上政党，但其中只有一个政党能长期执政，垄断政权。20 世纪 90 年代以前的印度国大党、2000 年 7 月以前的墨西哥革命制度党，都是一党独大的典型。两党制，体现为国内两个主要政党通过选举轮流执政，其他政党无力与之抗衡。如哥伦比亚的自由党和保守党、乌拉圭的红党和白党。多党制，是指在国内众多政党中，没有一个政党能够通过选举单独执政，而只能由政党联盟联合执政。实行多党制的发展中国家有土耳其、智利、阿根廷等。无党制，表现为国家在法律上或传统上取缔政党，禁止政党活动。如不丹、沙特阿拉伯和利比亚等。应予补充说明的是，以上这两类标准存在交叉关系。例如，一党制、无党制同时属于非竞争性政党制，其他几类政党制同时又属于竞争性政党制。

就本书研究的对象国来说，除非竞争性的一党制之外，其他几类政党制，包括非竞争性的无党制和竞争性的两党制、多党制和一党独大制等，都先后在这些国家存在并实践过。本书第三章还将对此作具体考察和分析。应当看到，在东南亚国家，政党制度尚处于成长和发展过程中，其运行质量和成熟程度同西方国家政党制度的运行质量和成熟程度相比，明显不在同一个层次上。

第二节　政治稳定的含义、性质和类型

一、政治稳定的涵义

政治稳定是本书的另一核心概念。从理论上界定清楚政治稳定，对于考察和分析一国的政治稳定状况具有重要意义。不过，诚如赫维茨(Hurwitz)所言，"政治稳定这项概念，在其概念建构、运作化及测量方法各方面，都是政治科学含混不清的最佳写照。"[①]学者们对于如何界定政治稳定，迄今尚无统一定论。

综合各派学者对政治稳定的界说，具有代表性的观点大致有以下数种：一种观点认为政治稳定是一种无变迁的状态。稳定"在狭义和技术性的意义上，可以单纯地指一种事物长久不变的状态"[②]。第二种观点认为，政治稳定概念占主导地位的是两个因素：秩序和连续性。秩序意味着政治体系相对来说不存在暴力、武力、高压政策和分裂。连续性意味着政治体系的关键成分（如基本的政治价值、文化和政治的基本组织或制宪结构）相对来说不发生变化、政治发展不发生中断、社会中不存在希望政治体系来个根本改变的重要社会力量和政治运动。[③] 第三种观点认为，政治稳定就是宪法秩序的维持。如斯坦利(Stanlety)提出，政治稳定是容许在宪法架构内进行工作的事务状态。[④]在这种状态下能够作有秩序的

---

① Leon Hurwitz, "Contemporary Approaches to Political Stability", in *Comparative Politics*, Vol. 5, No. 3, April 1973, p. 449.

② David Easton and Jack Dennis, *Child in the Political System: Origins of Political Legitimacy*, MaGraw－Hill, 1969, p. 25.

③ 参见〔美〕格林斯坦、波尔斯比编：《政治学手册精选》上卷，商务印书馆1996年版，第155页。

④ Eugene Stanlety, "Nation Building and the World Community," in Margarnet Grarrt (ed.), *South Asia Pacific Crisis: National Development and World Community*, New York: Dood, Mead, 1964, p. 259.

政治、经济与社会的变迁。中国学者中也有人持类似观点，认为政治稳定"是指一个国家的一切个人、组织和社会集团的政治行为没有对现存的政治秩序和法律制度造成破坏和威胁。国家内部整个政治生活仍在正常、有序地运作。这种状态称作政治稳定"[①]。第四种观点认为，政治稳定是指不存在政治暴乱与骚动的状态。例如，杰克逊(Jackson)和斯坦(Stein)提出，"政治稳定向来都指没有革命，没有内在暴力的因素，没有连续不断的宪法修正，没有反体系的抗议，没有制度上和政府方面的不安定"[②]，认为这种界定是对政治稳定的一种很通行的用法。第五种观点可以看作是对前三种观点的一种综合。J. 普拉诺等在其所著的《政治学分析辞典》提出，政治稳定通常是指政府的最高领导层很少发生变化，或者指在一个相当长的时间里保持相同的宪政形式和过程，或是指在一个国家的政治过程中相对地说没有暴乱和内部骚乱。在国际事务中，它通常是指没有大规模的战争，或是长时期地保持国家之间的统治和依附关系。第六种观点强调，政治稳定是一种有适应变迁能力的状态。如艾克斯坦(Eckstein)提出，政治稳定是有效的决策，能够使体系的成员追求共同的目标，并调和于变迁的环境。[③]派伊(Pye)也指出，政治稳定的本质即是具有实现目标的变迁能力。[④]持第七种观点的学者从合法性和有效性的角度阐释政治稳定，认为政治稳定是一种合法性的状态。例如，艾克斯坦提出，政治稳定

---

① 张锡镇:《东亚:通向政治稳定之路》,载梁守德主编:《国际政治新论》,中国社会科学出版社 1996 年版,第 111 页。

② Robert J. Jackson and Michael B. Stein (eds.), *Issues in Comparative Politics: A Text with Readings*. New York: St. Martin's Press, 1971, p. 194.

③ Harry Eckstein, "A Theory of Stable Democracy", in Harry Eckstein, *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*, Princeton: Princeton University Press, 1966, pp. 239—40.

④ Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, Boston: Little Brown & Company, 1966, p. 75.

是存在合法性,即没有强烈的反感(dissent),并有积极的接受和支持。[1]道夫(Duff)等人也认为,政治稳定是政治体系的成员,认为它合法和有效力,能够对需要有所反应及调适于变迁的环境。[2]第八种观点认为,政治稳定是政治权威持续的状态。在西方,人们普遍认为政治必定涉及权威、统御、或权力。由此,葛尔(Gurr)特别提出,政治稳定是政治体系的持续性和适应性,"是权威模式能够在长期之后,和其原来比较,并没有多少差别"[3]。

从以上对于政治稳定的界说可以看出,政治稳定是一个相当复杂,且不易界说分明的概念。比较起来,除第一种解释不易为人们所理解和接受之外,其他解释均有其一定的合理性。本书倾向于支持第二种解释,即认为政治稳定是指一国政治体系保持秩序和连续性的状态,它具体包括国家政权体系的稳定、权力结构的稳定、政治过程的稳定和社会政治心理的稳定等四个不同的层次。[4]第一个层次是国家政权体系的稳定。它包含三方面的内容:(1)政治共同体的稳定,即国家的完整统一和对国家的认同得以持续;(2)政制的稳定,即宪政体制和基本政治制度及规则等得以延续,没有发生中断;(3)政治继承的稳定,即不存在政治领导人的非正常、非程序性的更跌。国家政权体系的稳定是政治稳定最根本、最重要的体现。第二个层次是国家权力结构的稳定。它包括权力结构的合法、有效、均衡、统一等。权力结构系指国家权力的构成形

---

① Harry Eckstein, *op. Cit.*, pp. 239—40.

② Ernest A. Duff and John F. McCamant, "Measuring Social and Political Requirements for System Stability in Latin America."in *American Political Science Review*, Vol. 62, No. 4, Dec. 1968, p. 1125.

③ Ted Robert Gurr, *Persistence and Change in Political Systems*, 1800 — 971, APSR, Vol. 68, No. 4 (Dec., 1974), p. 1484.

④ 参见邓伟志主编:《变革社会中的政治稳定》,上海人民出版社 1997 年版,第 24—25 页;吴志成:《关于政治稳定理论的几个问题》,《湖北大学学报》(哲社版)1997 年第 1 期。

式，如中央政权的构成，权力机关与执行机关的配置以及中央与地方政府的关系等。合法、有效、均衡、统一的权力结构有利于维系政权稳定，进而有利于维持政治稳定；如果一种合理、有效、均衡、统一的权力结构未能建立或者遭到破坏，则势必会影响到政权的性质，进而危及政治稳定。第三个层次是政治过程的稳定。作为过程的政治就是制定政策和执行政策。政治过程的稳定包括政策制定过程的稳定、政策基本内容的稳定和政策执行过程的稳定。政策制定过程的稳定，是指政策制定机关和政策制定程序的稳定。政策基本内容的稳定，是指政策的基本内容没有大幅度变化，只有渐进性和边际性的调整。政策执行过程的稳定，是指权力机关能够有效地履行自己的职能，政策的执行没有遇到阻挠和前后不一的情况，令行禁止。第四个层次是社会政治心理的稳定。它具体包括：社会公民形成一致的政治共识、政治认同感和支持感；对社会政治经济变革的承受心理等。它是一种潜在的力量，能使政治稳定的其他方面更加有力和持久。社会政治心理不稳定，意味着对既存的政治制度和秩序一定程度的批判和反对。当社会政治心理处于混乱无序状态时，社会规范就会丧失或部分丧失它的功能效力，社会的稳定有序和协调发展也会受到干扰和破坏。可以说，各种影响政治稳定的具体表象都是特定社会政治心理的反映。

政治稳定的四个层次是相互影响、相互作用的。其中任何一个层次发生不平衡，都会影响其他层次的平衡。只有各个层次都相对稳定并处于良性运行状态，才能有整个政治系统的稳定。

政治稳定是相对于政治不稳定而言的。对政治稳定的经验研究通常使用政治不稳定的标志来衡量。因此，全面理解政治稳定的涵义，有必要通过比较，进一步明晰什么是政治不稳定。根据上面的分析，可以看出，政治不稳定可以表述为以下几层含义：其一，政权性质的嬗变。政权性质的嬗变有“显性”和“隐性”两种状态。显性状态如政治反对势力通过发动各种骚乱、叛乱、暴动、起义、政

变、暗杀、革命、内战等暴力行为,以及发动在一些国家中被视为非法的罢工、集会、请愿、游行、示威等非暴力行为来推翻现政权,建立新政权,实行新制度等。隐性状态是指社会没有发生大的动乱,统治集团在各种主客观因素的作用下,逐渐背离本阶级的利益和意志,通过舆论导向和政策改变,使政权性质逐渐发生变化。其二,政治权力的合理结构遭到破坏。主要表现为:(1)公民不信任政府及其首脑,并采取常态和非常态的方式对其地位予以否定。(2)政治权力的平衡结构被打破。政府各部门之间的必要分工和制约遇到障碍,出现"议会专制"、"行政专权"等不正常现象,或者政府的某一机构在权力上凌驾于其他政府机构之上。(3)中央对地方失去控制,中央的权威遇到挑战。地方割据,民族分裂。其三,政治系统的运作处于"无序"状态。这种无序状态,既可以存在于政治系统内部,也可以表现为政府对社会的失控。从其内部来说,缺少一个有权威的政治中心,于是政出多门,各行其是,或者有令不行,有禁不止。从其外部来说,政府失去控制局势的能力。在突发事件面前,政府表现得手足无措,或处置失当,从而诱发或加速政治不稳定。[①]

综上所述,可见,所谓政治稳定,是指一国的政治系统维持既定的基本政治秩序,适应社会政治变迁而保持连续性的一种状态。国家政权体系的稳定、权力结构的稳定、政治过程的稳定和社会政治心理的稳定是构成政治稳定的基本内容。衡量一国的政治稳定状况,可以从该国政权的性质是否发生嬗变、政治权力结构是否遭到破坏以及政治系统的运作是否正常有序等方面入手。

二、政治稳定的性质

如果单从现象上看,政治稳定通常表现为一个国家(或地区)

---

① 参见吴志成:《关于政治稳定理论的几个问题》,《湖北大学学报》(哲社版)1997年第1期。

没有发生全局性的政治动荡和社会骚乱，政权没有发生突发性质变，政治组织和公民不是用非法手段来参与政治或夺取政权，政府也不采用暴力或强制手段来压制公民的政治行为，整个社会政治生活表现出一种和谐有序的状态。对于这一点，人们似乎不会有太多的疑问。不过，要完整准确地理解政治稳定的本质，仅有对政治稳定现象的把握还是不够的，还应透过纷繁复杂的政治表象，深入分析政治稳定所具有的属性。

首先，政治稳定具有相对性。在任何一个国家中，政治稳定总是相对的。稳定中存在着不稳定的因素，今天的稳定并不等同于过去和将来的稳定。那种把政治稳定视为政治"衡定"，即政治系统衡定地保持旧有状态不变的政治稳定观，是违反政治发展规律的保守观念，也是不科学的。按照马克思主义的观点，任何事物都是不断发展变化的，不可能长久地停留在旧有状态。因此，政治稳定只能是相对的，而政治变革和政治不稳定才是绝对的。这一点，可以从以下几个层面来理解：(1)国家是社会不稳定的产物，国家的存在表明不稳定因素无法从根本上克服。恩格斯指出，国家是由于"社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面，又无力摆脱这些对立面"① 时才产生的。国家的产生，不等于这些矛盾和对立面的消失，国家只是缓和、限制了这些矛盾和对立面，并使这些矛盾和对立面存在于符合统治集团利益的秩序之中。一旦国家的控制发生障碍，社会发生难以控制的动乱，政治稳定就会转化为政治不稳定。(2)一国的生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾运动，不可避免地会引起该国不同地域、不同阶级和阶层人们之间的利益关系、权力关系和权利关系的变动。这种变动，虽不必然危害政治稳定，但如果变动的幅度过大，且得不到有效的引导和调控，则极易造成对政治稳定的伤害。此种情形，在那些迅

---

① 《马克思恩格斯选集》，人民出版社 1972 年版，第 166 页。

即推进现代化的国家表现明显。不管实际结果如何,两大基本矛盾运动存在的本身即表明影响政治稳定的因素将长期存在。(3)政治稳定是相对于一国的整体政治态势而言的,并不排斥该国政治生活的某些方面存在矛盾和冲突,也不排斥该国的某些地方、某些局部存在这样那样的政治稳定问题,只不过这些矛盾和问题还被国家控制在有限的范围内,尚没有酿成危害社会整体政治稳定的问题而已。(4)政治稳定是相对一个国家的特定时期或阶段而言的,而从整个人类社会历史发展的过程来看,国家的统分、治乱、兴衰则是相互伴随交替出现的。因此,我们所讲的政治稳定,仅仅是指某个国家或地区的社会政治生活在特定时期或阶段上表现出的有序和连续状态。随着时过境迁、条件变化,既有的政治稳定状态就可能会发生改变。

政治稳定的相对性给人们的启示是,任何国家都不可能一劳永逸地解决政治稳定问题。世界各国,不论是少数西方发达国家,还是众多的发展中国家,都曾经历过并仍在经历着不同层次、不同程度的政治不稳定。政治稳定是相对的,政治不稳定才是绝对的。

其次,政治稳定具有动态性。在现代社会,政治稳定不是静态的,而是动态的和发展的,因为变化和发展是客观事物的必然规律,政治现象也不例外。动态的政治稳定呈现为这样一种状态:政治体系在适应外部环境的变化和压力及协调内部诸因素关系的过程中,在内外一系列调节机制的作用下,求得自身的发展并维持政治秩序。由这一定义可以看出,动态政治稳定有两种情况:一是政治体系因具有适应社会环境变迁的能力而呈现的政治稳定;二是政治体系因自身结构和功能的配置合理和运转灵便而呈现的政治稳定。这里,不论是哪一种政治稳定,都是以发展变化为前提的,都是针对发展过程中出现的问题和现象而言的。对比之下,那种把政治稳定视为终极目标,不求发展,反对变革,为稳定而求稳定的静态政治稳定观是没有多少说服力的,并且最终也不可能实现真正

持久的稳定。动态政治稳定具有开放性、整体性和过程性的特点。[1]具体说：(1)开放性。它是指政治体系与外部环境的关系不是封闭的、孤立的，而是处于相互联系和相互作用之中。在这种开放性状态中，社会成员的流动性大，政治参与的机会多，个人之间也有广泛的交流，社会矛盾和冲突被控制在最低限度内。(2)整体性。它是指政治体系和要素之间依照特定的结构组织成为不可分割的统一体，各要素之间形成有机联系，协调运行。在达成政治稳定的过程中，政治体系输出的政治产品充分反映各阶层、各团体的利益。当社会政治出现矛盾时，政治体系总是积极沟通与社会的联系，努力寻求对策，尽力使矛盾得以协调解决。(3)过程性。这是指政治稳定作为政治发展的目的，永远只能是一个动态的追求目标，而不可能是既定的某种现实，是一个不断由低到高发展的动态过程。它要求人们对政治体制中不合理的部分进行适当的改革，完善运行机制，疏导不利因素，在不断发展变化的过程中，产生和赢得新的政治稳定。

以动态的政治稳定观来分析和把握一国所面临的政治稳定形势，就应该以动态的眼光来科学认识一国面临的不稳定因素，用动态的思路、动态的手段来谋求稳定，增强对不稳定因素的驾驭和承受能力；同时，还应以动态和辨证的眼光看待不稳定因素的预警作用，正确对待人们的不满情绪，加强"安全阀"机制的建设，允许和引导矛盾在制度化渠道内得以表达和解决。

第三，政治稳定具有可控性。所谓政治稳定的可控性，是指政治稳定并不是一个纯自然的过程，而是人们(社会统治者们)自觉调控活动的结果，是社会政治发展客观规律要求与人的主观能动性发挥的有机统一。社会政治稳定，既是社会成员之间政治利益关

---

[1] 参见吴志成：《关于政治稳定理论的几个问题》，《湖北大学学报》(哲社版)1997年第1期。

系达至相对动态平衡的一种状态，也是社会政治生活可控有序发展的一种过程。它不仅取决于特定的社会政治实践活动在总体上的性质是否符合社会发展规律的客观要求，而且还取决于社会政治统治者对社会政治生活的组织管理能力，对突发事件的应变能力和执政水平。事实上，社会政治生活本身充满了各种复杂的矛盾和冲突，它不仅贯穿于生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾领域，而且体现在社会利益群体和社会个体成员之间。这些纷繁复杂、无限多样的矛盾和冲突的存在，必然在一定程度上影响和破坏一个社会政治生活的有序性和和谐性。要使一个社会保持政治稳定，就特别需要有社会控制，需要统治集团对社会政治规范、利益关系进行必要的适应性调整。一个失去控制和调整的社会，极易因失去方向和规则而陷入混乱。社会控制按照实施的手段和方式区分，有强力性控制和引导性控制两种。强力性控制主要适用于阶级之间的矛盾和冲突；引导性控制主要适用于人民内部之间的矛盾，是对人民内部出现的超前性要求和行为进行的规范和调整。无论是强力性控制或引导性控制，都要求有一定的集权和服从。集权和服从既是实现社会控制的前提，又是实现社会控制的结果。社会的控制机制不在于有无集权，而在于集权是合理的、积极的，还是专制的、消极的。总之，在存在社会矛盾和冲突的背景下，社会政治稳定不可能完全自发地实现。它是在客观规律的基础上，在客观条件允许的情况下，社会统治者借助国家的强制力，对社会政治矛盾进行自觉调处的结果。从这样的意义上理解，政治稳定无疑具有可控的特性。

遵循政治稳定的可控性原理，一国的统治集团要实现和维持本国政治稳定，首先要使其政治统治符合社会发展的客观规律，用马克思主义的历史唯物主义的观点讲，就是要使其统治代表和适应先进生产力的发展要求。在此基础上，统治集团应充分发挥自身的主观能动性，通过对社会政治规范、人们之间的利益关系等的适

应性调整，使某些超出现行社会政治规范的行为不至于对整个社会的政治稳定造成严重危害。

三、政治稳定的类型

政治稳定因其内容、特点和作用的不同，可以从多个角度进行分类。这种类型性分析，不仅可以使人们深化对政治稳定涵义及性质的认识，更重要的是这种分析还有助于人们对政治现代化的理想目标进行理性的选择。

政治稳定从政治体系内部状态的角度，可以划分为静态型政治稳定与动态型政治稳定；从政体类别的角度，可以划分为专制型政治稳定与民主型政治稳定；从稳定与发展关系的角度，可以划分为停滞型政治稳定与发展型政治稳定；从实现稳定的手段和方式的角度，可以划分为强制型政治稳定与机制型政治稳定；从是否具有可持续性的角度，可以划分为可持续型政治稳定与不可持续型政治稳定，等等。

静态型政治稳定和动态型政治稳定是人们常用的政治稳定分类方法。静态型政治稳定是指政治体系在结构和功能上保持不变，排斥改革，不求发展，只消极地维持或简单地重复原有政治秩序的政治稳定。这种政治稳定的特征是：以政治稳定为终极目的，为稳定而稳定，反对政治体系的重大变革，社会处于停滞状态；政治体系对外封闭，排斥外来文化，社会结构僵化，缺少流动性；社会和政治周期性地回复到原有状态，形成超稳定的社会和政治停滞状态。动态型政治稳定是指政治体系在适应外界环境变化和协调内部诸因素关系的过程中，求得自身发展并维持政治秩序的政治稳定。其特征是：政治体系与周围环境相互联系和相互作用，根据环境的变化对自身的结构和功能进行调整；当社会发生矛盾时，政治体系能够有效地与社会进行沟通，协调矛盾；决策者经常对政治体系的不

合理部分进行改革，以发展为目的，为发展而稳定。[1] 从历史经验看，静态型政治稳定较多地存在于传统社会；而在现代，这种形态则较为少见，出现更多的是动态型政治稳定。

专制型政治稳定与民主型政治稳定的区别较为明显。凡是在实行集权专制政体的国家，统治者依靠专制权威、暴力控制、政治高压和思想文化上的禁锢政策来保有的政治稳定，都是专制型的政治稳定；而成长于高度发达的商品经济环境中，建立在民主政体的基础上，通过依靠公民广泛的政治参与，实现民意的正常表达，进行各种意见的合理综合，及时协调各种利益关系而实现的政治稳定，则是属于民主型的政治稳定。靠专制与强力维系的政治稳定一般都因其属于一种外在强制而具有脆弱性、短时性；而现代民主型政治稳定，则具有内在性、稳固性与长久性。[2] 应说明的是，专制型政治稳定与民主型政治稳定的区分虽然简明，但相对于世界各国复杂多样的社会政体来说，仍只是一种相对的、简约的划分，并不能涵盖所有政体类型下的政治稳定。例如，在现实生活中，一些发展中国家由于社会历史条件的限制和出于优先发展现代化经济的需要，不得不基本选择了介于上述两种稳定类型之间的过渡型政治稳定体制。

停滞型政治稳定与发展型政治稳定的区分以政治稳定同发展的关系为界标。停滞型政治稳定以政治稳定为目的性价值，政治体系无法亦无能力适应环境的变迁，结果这种稳定就只能是以牺牲社会的政治、经济发展为代价的稳定。停滞型政治稳定常与政治上的超强控制相联系。发展型政治稳定不以稳定本身为目的，而是把稳定视作经济社会发展的基础和工具，在经济社会和政治全面发

---

① 参见吴志成:《关于政治稳定理论的几个问题》,《湖北大学学报》(哲社版)1997年第1期;邓元时、李国安主编:《政治科学原理》,重庆出版社2003年版,第426页。

② 参见马建中:《政治稳定论:中国现代化进程中的政治稳定问题研究》,中国社会科学出版社2003年版,第25—26页。

展中求稳定。这种稳定不但具有适应变迁的能力，而且可以实现既定的发展目标，在实际运作中体现为一种发展与稳定共存的状态。发展型政治稳定往往与一定的政治民主机制相联系。发展型政治稳定和停滞型政治稳定的区分只是一种理想的模式，在实际中二者并非不可逾越。当停滞型政治稳定维持不下去时，稳定局面就会被打破，这样经过一段时期的动荡之后，它可能逐步向发展型政治稳定转变。不言而喻，发展型政治稳定要优于停滞型政治稳定。

强制型政治稳定与机制型政治稳定的区别在于实现政治稳定的手段和方式。[1] 强制型政治稳定的特征是，当社会矛盾和政治对抗发展到已经不能在现存的秩序和法律范围内解决，而非要突破现存秩序和法律不可的时候，政府出于某种动机，采取包括暴力在内的各种强制手段，将社会矛盾和政治对抗强行加以压制或控制，使之限制在既定的秩序和法律范围之内，从而使社会保持一种稳定局面。强制型政治稳定由于单纯靠加大外力来维持，因而具有暂时性、不可靠性和危险性。机制型政治稳定的特征是，在现存秩序和法律范围内，社会矛盾和政治对抗能够通过民主机制（如政党制度、代议机构、传播媒介、民意调查、集会游行……）和渠道自行调解和消除，或者通过政治体制和政府政策的改革、调整和完善，自行缓和与消除，进而实现社会的政治稳定。这种稳定依靠制度本身的调节机制，一般具有长久性和可靠性。比较而言，机制型政治稳定要远远优于强制型政治稳定。然而，机制型政治稳定并不是在任何条件下都可以实现的。在那些尚未达成机制型政治稳定的国家，强制型政治稳定并非绝对消极，相反，在特定情境下，它甚至是绝对必要的。发展强制型政治稳定，要尽力使其向积极方向转化，并最终过渡到机制型政治稳定。

---

[1] 参见张锡镇：《东亚：通向政治稳定之路》，载梁守德主编：《国际政治新论》，中国社会科学出版社1996年版，第111页。

可持续型政治稳定与不可持续型政治稳定概念的提出与可持续发展理论的传播密切相关。传统的政治稳定观实质上是一种不可持续的政治稳定,是周期性的治乱循环的稳定,必然伴随着间歇性的社会政治动荡。20世纪90年代以后,随着可持续发展理念的广泛传播,一种新型的政治稳定观,即可持续型政治稳定观开始引起人们的重视。可持续型政治稳定,不但表现为稳定的持久性,而且表现为当前稳定与长远稳定的统一,是一种不损害长远稳定的现时秩序,也是一种现时稳定可以持续不断地相对平稳地延续到未来的长远秩序。[①]可持续型政治稳定是可持续发展的应有之意,可持续发展只有在可持续政治稳定中才能最终实现。建构可持续型政治稳定,要求建立政治权力的制衡机制、政治沟通机制、合理的分配机制和政治吸纳机制。[②]

以上是几种主要的政治稳定分类方法,除此之外,还有人主张从政治体系和外部环境关系的角度,把政治稳定分为开放型政治稳定和封闭型政治稳定;从发展与秩序的双重角度,把政治稳定分为静态无序、静态有序、动态无序、动态有序四种类型[③];从现代化中国家政治稳定的阶段性和层次性的角度,把政治稳定分为政策性稳定、法制性稳定和价值性稳定[④];等等。诸如此类,不一而足。

综合起来看,这些分类方法往往并不是彼此孤立的,而是相互之间存在若干共同点或相通之处。例如,凡是民主型的政治稳定,一般也同时具有动态型、开放型、发展型、机制型和可持续型政治稳定的特征。而凡是专制型的政治稳定,则往往同时具有静态型、

---

① 参见胡联合、胡鞍钢:《科学的社会政治稳定观》,《政治学研究》2004年第4期。

② 参见董文芳:《建构政治可持续稳定的生态机制》,《齐鲁学刊》2003年第4期。

③ 参见邓伟志主编:《变革社会中的政治稳定》,上海人民出版社1997年版,第46—48页。

④ 参见马建中:《政治稳定论:中国现代化进程中的政治稳定问题研究》,中国社会科学出版社2003年版,第28—30页。

封闭型、停滞型、强制型和不可持续型政治稳定的特征。反之亦然。

至为明显，如果人类可以进行自主选择的话，那么，一种民主、动态、开放、发展、机制化和可持续的政治稳定将成为他们追求的理想政治稳定目标。对于这一点，任何国家的统治者都应有清醒的认识。

第二章　政党制度与政治稳定的理论建构

政党制度与政治稳定的关系是本书研究的主题。在逻辑上，它包含三个相互联系的问题：在现代化中国家，具体是哪些因素引起和导致了政治不稳定？政党制度同引起和导致政治不稳定的因素之间有着怎样的联系？政党制度如何才能促进和实现政治稳定？以下试从一般理论的角度对此作一宏观的分析。

第一节　现代化与政治不稳定

一、何谓现代化

国外不少研究现代化和政治发展的学者注意到，在发达成熟的资本主义国家和现代化以前的国家，政治不稳定的情形相对较少，而恰恰是在那些经济社会处于急剧变革过程中的现代化中国家，政治不稳定成为一种经常的现象。由此，现代化与政治不稳定之间似乎建立起了某种必然的、带有规律性的联系。

那么，到底何谓现代化？现代化与政治不稳定之间究竟有着怎样的关联？这里，首先分析和回答前一个问题。

正如有的研究者指出的那样，现代化是一个使用得非常广泛却又相当不严谨的用语。中国已故著名学者罗荣渠先生曾对有关现代化涵义的种种说法进行了归纳，并将其概括为四大类：(1)现代化是指近代资本主义兴起后的特定国际关系格局下，经济上落后国家通过大搞技术革命，在经济和技术上赶上世界先进水平的历史过程。(2)现代化实质上就是工业化，是经济落后国家实现工

业化的进程。(3)现代化是自科学革命以来人类急剧变动过程的统称。该过程涉及政治的、经济的、社会的、思想的各方面的变化。(4)现代化主要是一种心理态度、价值观和生活方式的改变过程，是代表当今这个历史时代的一种“文明的形式”。[1] 罗先生的这种归类虽不能说是全面的，但也大体涵括了现代化概念的主要义项。

综括起来，对现代化概念，可以从两个层面来解读：一是绝对意义上的现代化，即是指从传统社会向现代社会转化的历史过程；二是相对意义上的现代化，是指落后国家向发达国家转变这一相对关系上的现代化。

首先，应当肯定，现代化是一个历史过程，是从传统社会向现代社会转变的过程。它涉及人类生活所有方面的深刻变化。概括而言，现代化可以看作是经济领域的工业化，政治领域的民主化，社会领域的城市化以及价值观念领域的理性化的互动过程。这种转变的动力从根本上来说是产生于人类在科学革命的推动下所获得的空前增长的知识，从而不断增强对环境的控制能力。

其次，对于发展中国家而言，现代化又是一个向发达国家水平看齐，通过社会动员和改革，追赶发达国家水平的过程。从时间上看，发展中国家启动现代化进程的时间要比发达国家的晚得多，急促得多；而发展的任务则要比发达国家的更繁重、更集中、更艰巨。西方发达国家的现代化始于第一次工业革命，时间是从 18 世纪后期到 19 世纪中叶(大约 1780—1860 年)，这是由英国开端然后向西欧、北美扩散的工业化进程。到 20 世纪 40—60 年代，欧美发达国家已经完成这一进程，步入高度发达的现代工业社会。而发展中国家的现代化则出现于 20 世纪下半叶。此时，这些国家没有完成工业化进程，仍然处于传统农业社会，有些地区甚至处于原始社会。所以，对欠发达国家来说，现代化实际上是一个追赶的过程、跳

---

[1] 参见罗荣渠：《现代化新论》，北京大学出版社 1993 年版，第 9—15 页。

跃式发展的过程。这里的现代化可以用一句话概括：从农业经济向工业经济、农业社会向工业社会、农业文明向工业文明转变的历史过程。

目前，关于现代化虽仍有多种不同的说法，但分析起来，它们多是上述定义的不同表述形式，只不过强调的重点各不相同而已。对此，罗荣渠先生在其《现代化新论》中有一个很好的总结。他认为："从历史的角度来透视，广义而言，现代化作为一个世界性的历史过程，是指人类社会从工业革命以来所经历的一场急剧变革，这一变革以工业化为推动力，导致传统的农业社会向现代工业社会的全球性的大转变过程，它使工业主义渗透到经济、政治、文化、思想各个领域，引起深刻的相应变化；狭义而言，现代化又不是一个自然的社会演变过程，它是落后国家采取高效率的途径(其中包括可利用的传统因素)，通过有计划的经济技术改造和学习世界先进，带动广泛的社会改革，以迅速赶上先进工业国和适应现代世界环境的发展过程。……作为人类近期历史发展的特定过程，把高度发达的工业社会的实现作为现代化完成的一个主要标志也许是合适的。"①

讨论现代化的定义，还应注意把它和西方化区分开来。现代化不等于西方化。西方资本主义的现代化只是现代化的一种模式。以对西方国家现代化过程和经验的总结来套用发展中国家的现代化，将难以解释后者的现代化所遇到的种种问题。换言之，西方式的现代化并不具有普适性。西方资本主义的现代化，在实践路径上体现为一种内源的现代化。这种现代化，是在西方基督教文明的历史背景和传统下孕育起来的，它的原动力即现代生产力是内部孕育成长起来的，具有较强的自我发挥能力。工业化投资主要来自本国内部的积累，从而本国资产阶级起主导作用。经济生活通过不断

① 罗荣渠：《现代化新论》，北京大学出版社1993年版，第16—17页。

扩展的市场来实现自我调节，而政府的职能主要是保证经济的自由运转。在经济发展格局上，西方资本主义的现代化体现为：资本主义私有制＋自由市场＋分权型或集权型现代国家机构。与西方资本主义的现代化不同，发展中国家的现代化在实践路径上体现为一种外源的现代化。这种现代化，大多数发生在非基督教文明地区，是在外来的异质文明的撞击下激发或引进的。现代生产力要素都是从外部移植或引进，工业化投资在很大程度上借用外国资本，甚至受外国支配；市场发育不成熟，在经济生活中未形成自动运转机制，政治权力即中央国家作为一种超经济的组织力量，在现代化过程中一度或长期发挥巨大的控制与管理作用。在经济发展格局上，发展中国家的现代化通常体现为混合经济＋自由市场＋集权或分权型现代国家机构。可以看出，西方资本主义的现代化是一种初始的原生模式的现代化，而发展中国家的现代化则是一种晚近的、非西方式的现代化，它带有理想型的定向发展特征，是带有创新因素的传导性社会变迁。就本书而言，我们所涉及的主要是后一类型的现代化，也就是发展中国家的现代化。

现代化包括广阔的领域。日本著名社会学家富永健一将广义的社会现代化划分为经济现代化、政治现代化、社会现代化、文化现代化四个领域，并详加论述。[1] 他的研究，对于我们更深一层地理解现代化的概念实有裨益。在他看来，经济现代化可以理解为产业化。产业化包含技术层面和经济层面。技术层面指的是由于科学技术的应用带来的从动力革命经过自动化到计算机的生产力迅速上升的过程。经济层面包括基于生产技术进步的年产出量的迅速增加即经济增长，以及与此并行的以现代的组织与市场的形成为核心的经济体系各个层面的结构变迁，即经济发展。政治的现代

① 参见〔日〕富永健一：《日本的现代化与社会变迁》，商务印书馆 2004 年版，第 34—35 页。

化可以理解为民主化。民主化指权力从为一个人或者少数统治者所握有的状态，向由拥有平等权利的所有国民分享的状态过渡这样一个结构变迁的过程。它需要确立两个体系，即以现代民主主义的理念为依据的政治体系，以及以此为前提的对现代民主主义的制度加以规定的现代法的体系。社会现代化可以理解为自由、平等的实现。在现代以前，人的自由受到来自作为血缘结合体的家庭共同体以及作为地缘结合体的村落共同体的很大制约。所谓社会的现代化，一方面是使这些基础社会（血缘社会与地缘社会）按照特定的目的解体，从而使其成员从基础社会的总体社会制约中解放出来；另一方面，在目的社会（功能社会）中使功能性目的能够通过平等的个人的自由竞争得以实现，促使社会变迁朝着这一方向发展。[1] 文化的现代化可以理解为合理主义的实现。在现代化以前，人类因文化落后而受传统、旧习、迷信和巫术的不合理制约。文化的现代化，就是要从各种非合理性的制约中摆脱出来，在思想和宗教等诸多领域中，推进追求合理主义的文化变迁。

社会现代化是现代化的重要组成部分。按照富永健一的划分，社会现代化又包括家庭的现代化、村落与城市的现代化、组织的现代化、社会阶层的现代化、国家与国民社会的现代化五个领域。其中，家庭的现代化可以理解为从家长制家庭到核心家庭的家庭结构转变。村落与城市的现代化可以理解为农村度的降低以及城市度的上升。组织的现代化可以理解为组织从家庭以及亲族中分离出来，作为一个目的群体的纯度提高的过程。社会阶层的现代化可以理解为地位决定的业绩主义化、社会地位不平等程度的降低、社

---

① 基础社会是日本社会学者高田保马的用语。高田将社会集团与地域社会合起来称为“社会”，并将其分为“基础社会”和“派生社会”。基础社会指由血缘和地缘这种原始而自然的纽带结成的社会，可分为血缘社会和地缘社会。派生社会由人的相似之处和共同利益这种派生的、文化的纽带构成，可分为同类社会和目的社会。参见〔日〕富永健一：《日本的现代化与社会变迁》，商务印书馆 2004 年版，第 323 页，注 9。

会流动机会的增大。国家的现代化可以理解为起步于国民国家的统一，经过市民国家的形成之后，在发达水平更高的阶段实现福利国家化。[①]

关于现代化过程的特征，学者们有着基本一致的看法。美国政治学者亨廷顿将其归结为九个方面：(1)现代化是革命的过程。从传统社会向现代社会的转变，只能与人类起源的变化和从原始社会向文明社会的变化相比拟。(2)现代化是复杂的过程。它包含着实际上是人类思想和行为一切领域的变化。(3)现代化是系统的过程。一个因素的变化将联系并影响到其他各种因素的变化。(4)现代化是全球的过程。现代化起源于15世纪和16世纪的欧洲，但现在已经成为全世界的现象。(5)现代化是长期的过程。现代化所涉及的整个变化需要时间才能解决。(6)现代化是有阶段的过程。一切社会进行现代化的过程有可能区别出不同的水平或阶段。(7)现代化是一个同质化的过程。传统社会以很多不同的类型而存在，现代社会却基本是相似的。(8)现代化是不可逆的过程。虽然在现代化过程中某些方面可能出现暂时的挫折和偶然的倒退，但在整体上现代化基本上是一个长期的趋向。(9)现代化是进步的过程。在转变时期，现代化的代价和痛苦是巨大的；从长远看，现代化增加了人类在文化和物质方面的幸福。[②]

由以上可以看出，现代化是一个包罗宏富，且仍在不断发展的概念。理清现代化的含义、现代化包含的内容以及现代化过程所具有的特征等，对于加深对现代化问题的理解，进而分析和探讨现代化与政治不稳定之间的关系，具有积极意义。

---

① 参见〔日〕富永健一：《日本的现代化与社会变迁》，商务印书馆2004年版，第38—39页。

② 参见〔美〕塞缪尔·P. 亨廷顿：《导致变化的变化：现代化，发展和政治》，载〔美〕西里尔·E. 布莱克编：《比较现代化》，上海译文出版社，第44—47页。

二、现代化引起政治不稳定的原因

对于现代化与政治不稳定之间的关系，亨廷顿曾有许多雄辩的论断，如他提出，“现代性意味着稳定，而现代化意味着不稳定”，“如果贫穷国家不稳定，那并非是因为他们穷，而是因为他们力图致富”[①]，等等。事实上，第二次世界大战以后，几乎所有发展中国家在走向现代化的过程中，都遇到过政治不稳定和政治衰退的问题，这在相当程度上证明了亨廷顿观点的正确性。与亨氏的看法一致，著名学者 S. N. 艾森斯塔德(Shmuel N. Eisenstadt)也指出：“现代化需要社会所有主要领域产生持续变迁这一事实，意味着它必然因接踵而至的社会问题，各种群体间的分裂和冲突，以及抗拒、抵制变迁的运动，而包含诸种解体和脱节的过程。”[②] 那么，这就留给人们一个疑问，现代化为什么会引起政治不稳定？

国外许多学者对此进行了广泛而深入的讨论。其中，具有代表性的分析观点有以下三种。[③]

美国学者加布里埃尔·A. 阿尔蒙德(Gabriel A. Almond)认为，现代化引起政治不稳定的原因在于“政治体系的能力和社会要求之间的脱节”。由于西方发达国家的示范效应，发展中国家在社会转变时很快会遇到这样的双重压力：一是在尚未具备强大的经济实力时，便面临着物质分配均等和高消费方式的压力；二是在建立有效的中央决策和行政机构之前，便受到政治参与要求的压力。由于这双重压力，使发展中国家的政治体系十分脆弱，稍有不慎，便会出现连续不断的政治动荡和社会危机。

亨廷顿以研究发展中国家的政治稳定问题而著名。他认为，现

---

① 〔美〕塞缪尔·亨廷顿：《变动社会中的政治秩序》，华夏出版社 1988 年版，第 43、41 页。

② 〔以〕S. N. 艾森斯塔德：《现代化：抗拒与变迁》，中国人民大学出版社 1988 年版，第 23 页。

③ 参见王沪宁：《比较政治分析》，上海人民出版社 1987 年版，第 251—252 页。

代化引起政治不稳定的主要原因是：第一，传统社会向现代社会转变中带来的国家整合、经济发展、利益分化、政治参与等一系列问题所形成的压力同时袭来，使发展中国家的政府机构无力应付。第二，利益分化和公民文化水平的提高，促使人们积极要求参与政治，获取更多政治资源，但发展中国家没有健全的民主机制适应这一需要。第三，在传统社会向现代社会转变中，传统权力仍在发生作用，新秩序尚未建立，由此会造成政界腐化，管理乏力，统治专制等。

美国学者卢西恩·W.派伊(Lucian W. Pye)将发展中国家现代化进程中面临的不稳定状态概括为六大危机[①]：第一，认同危机，即刚取得民族独立的发展中国家还没有形成政治一体化的感觉，对原有的部落、村落、宗教团体、地方语言保留着强烈的留恋意识，这种意识会与民族国家的政治结构发生冲突。第二，合法性危机，即政府权威和职责的合法性，由于以上认同危机的存在而经常受到怀疑和挑战。第三，贯彻危机。发展中国家政治体制不健全，中央与地方、政府与民众关系松散和隔阂重重，造成政策难以有效贯彻实施。第四，参与危机。由于政治体制的不健全，政治制度化程度低，新生代和新生政治集团难以通过制度化途径参与政治，政治体系无力将它们包容进来，由此导致新生政治力量以非常形式进入政治生活。第五，一体化危机，又称“整合危机”。“一体化”即将民众参与同政府政绩统一起来，以解决参与危机和贯彻危机。而发展中国家的政治往往无此能力，无法将民众需要与政府行为协调起来。第六，分配危机，即政治权力体系无力妥善解决转变时期的分配问题，造成财富的贫富悬殊、两极分化和价值的多元冲突等。

从以上列举的观点可以看出，现代化引起政治不稳定的原因

---

① Cf. Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, Little, Brown and Company, Inc., 1966, pp. 62—7.

是复杂的，各个国家的具体情况也不尽一致。本书原则上赞同以上学者的分析，认为现代化引起政治不稳定的原因是多方面的。但同时也认为，有必要将这些引起政治不稳定的原因加以综合，使之系统化、理论化，以期形成更具说服力的、更带有普遍意义的结论。

本书认为，在发展中国家，现代化引起政治不稳定的原因主要是三个方面，或称三种危机，即整合危机、参与危机和合法性危机。此三种危机概念具有内在丰富的综合性预设，基本上可以涵括现代化引起政治不稳定的种种政治、经济、社会、文化原因。同时，从危机的角度解析政治稳定，也符合社会政治发展的规律和人们的认知习惯，具有较强的解释力和普适性价值。

一是现代化中的整合危机引起政治不稳定。所谓整合(integration)，是针对社会分化产生的异质性及超越原有的规范而提出的，是指在一定的自然、历史条件下，通过各种方式将经济、政治、文化、心理等组成社会结构系统的各个构成要素及其相互关系、功能等协调起来，缓解冲突，使社会成为一个和谐、规范、有序的有机整体，从而提高整个社会的运转机制及其一般化程度。就总体的社会整合而言，其类型通常有经济整合、政治整合、文化整合等。[①] 其中，与政治稳定关系最为密切的是政治整合。它是指把处于分裂状态的各种社会力量和政治集团结合进一个统一的政治体系的过程和状态。[②]社会整合对于发展中国家来说格外重要，因为它具有"既能够使社会维持其作为社会系统的完整性，又能够使社会进入更高级的适应能力"[③]。然而，在发展中国家，社会整合并不是一个

---

① 参见王彩波等:《论制度化政治整合》,《吉林大学社会科学学报》2003 年第 7 期;胡锐军:《政治冲突、政治整合与政治秩序论纲》,《晋阳学刊》2004 年第 5 期。

② 参见谈正好:《论社会转型过程中的政治整合》,《甘肃社会科学》2000 年第 1 期。

③ 〔美〕安东尼·奥罗姆:《政治社会学导论》,浙江人民出版社 1989 年版,第 135 页。

自然的过程,而是经常面临危机,表现为:在自然共同体向政治共同体的发展过程中,民众尚没能真正持久地把其对家庭、种族、区域或宗教的认同扩展到对超越这些特殊团体的统一民族国家的认同,民族国家在很大程度上还缺乏权威,各地区、各民族之间经常会发生冲突(特别是暴力冲突)。在这种低度整合的状况下,国家政治稳定的局面将难以形成。

整合危机的产生与现代化密切相关。就绝大多数社会而言,现代化首先意味着统一民族国家这一新型政治共同体的建立,这既是现代化的一项重要内容,也是整个现代化能够得以进行的先决条件之一。因为不统一就不能集中全国的人力、物力进行现代化建设;不统一就会关卡林立,形不成统一的国内市场;不统一就会造成地方割据,各自为政,国家处于分崩离析之中。然而民族国家的建立并不是一个简单的过程,它至少包含四个方面相互联系的内容:一是一种有效的中央政权的建立;二是将原来的若干个(或许多个)小的政治共同体整合为一个有机的政治共同体;三是尽可能消除原有的地域或集团的差异;四是形成对民族国家的认同与效忠。[1]因此,借用英克尔斯的话说,仅有外交上的承认和被联合国接纳为成员国,并不能造就一个民族国家。民族国家的真正含义是一个实实在在的政治共同体。

由此看来,民族国家的真正建立殊非易事。西欧各国用了几个世纪的时间才完成了这一任务。英国是在 15 世纪后期由都铎王朝实现统一的,到 17 世纪中期民主革命开始,其民族国家的建立和巩固用了差不多 200 年的时间。法国、西班牙等国用的时间比英国还要长。然而,在发展中国家,民族国家的建立过程更加复杂,更加艰难。除一些古老的统一国家之外,独立最早的拉丁美洲国家海地

---

① 参见孙立平:《异质性社会·政治整合·政治稳定》,《学习与探索》1990 年第 6 期。

(1804年1月1日独立),其民族国家的建立已经有了200年的历史,其他的新独立国家也大多有了半个世纪的历史。但真正的政治共同体的建立却并不能说已经完成。在其中的一些国家,虽然也建立了名义上的中央政权,但这种政权权力的作用范围极为有限,社会的大部分并不受中央政权的支配。原有各个集团之间的差异由于经济联系的匮乏仍然悬殊地存在着。在政治认同感上,人们的效忠对象仍然是与他们生活最密切的村庄、家族、部落或宗教群体,国家的观念即使不是没有也是非常淡薄的。换言之,国家整合与政治整合的程度都是很低的。造成这种情形的一个重要原因,是这些国家现代化起步时的异质状况。许多发展中国家的异质性因素基本上是围绕传统的政治共同体形成的。同一个政治共同体的成员不仅具有同样的身份,而且在许多其他方面都相似,而与其他共同体则往往格格不入。血缘关系、生活方式、价值规范、宗教信仰以及语言和种族等差异也与这种格局相一致。这样就在群体间形成一种相当彻底的断裂,使得统一的民族国家的形成面临困难。

在近代民族国家建立之前,传统政治共同体由于自身的相对封闭性,相互之间的冲突相对较少。但在民族国家建立的过程中,引发冲突的可能性大为增加。首先,在一个新建立的国家中,不同的传统政治共同体之间形成利害关系,相互依赖加强,冲突的机会随之增加。其中,直接引发冲突的,是这些传统政治共同体在新的政治框架中各自占有的地位。权力和财富的分配,官方语言的确定,有关宗教信仰的政策等,都是引发冲突的重要原因。其次,在许多有过殖民地经历的发展中国家,殖民主义者随意划定疆界,合并部族,也给未来的国家政治整合造成了障碍,埋下了冲突的因子。据匈牙利战争分析专家坎第的估计,在1945年至1976年间,世界上发生的战争有113起,几乎所有这些战争都是发生在发展中国家。而这当中的大部分战争,都带有不同的传统政治共同体之间冲

突的背景。[1]

可见，现代化中的整合危机是引起发展中国家政治不稳定的重要原因。当然，这种不稳定并非完全消极，而是发展中国家走向现代化的必由之路。

值得指出的是，现代化是一个不断展开的过程，因此，社会整合的任务不可能"毕其功于一役"。在此前景下，伴随着经济、政治、社会、文化的变革，社会整合会不断遇到新的、更大的压力，社会有机性、整体性的维持会不断遇到新的挑战。如果新的社会整合得不到实现，就有可能造成新的整合危机和新的政治不稳定。

二是现代化中的参与危机引起政治不稳定。政治参与是指公民个人旨在影响政府决策的活动。这些活动，包括合法地或非法地、使用暴力或采取和平手段、成功地或不成功地影响政府决策的一切努力。[2] 它是政治关系中公民政治权利得以实现的重要方式，反映着公民在社会政治生活中的地位和作用，体现着政治关系的本质。政治参与的类型主要有自动参与和动员参与。其途径和方式主要包括政治选举、政治结社、政治表达、政治接触、政治冷漠。[3]"政治参与的扩大是政治现代化的标志"，一个国家的政治参与程度和水平高低，往往是衡量这个国家的民主程度和政治发展程度的最主要标准之一。

政治参与与政治稳定具有高相关性。从总的趋势上看，政治参与的扩大会加强政治的稳定度。但在某些社会里，或在社会发展的某个阶段，情况可能恰恰相反：政治参与的扩大破坏了社会和政治的稳定。在 20 世纪的 50 年代和 60 年代，亚非拉地区的政治暴力和政治动荡明显增加。近年来，许多国家的学生游行、工人罢工等

---

① 参见孙立平：《发展中国家政治不稳定类型分析》，《探索》1991 年第 6 期。

② 参见〔美〕塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊：《难以抉择》，华夏出版社 1988 年版，第 7 页。

③ 参见王浦劬主编：《政治学基础》，北京大学出版社 1995 年版，第 214—220 页。

政治不稳定现象也频繁发生。这表明，如果发展中国家在公民政治参与扩大的同时，不能相应地提高本身的制度化水平，社会公众的政治参与要求很难或不可能通过合法渠道予以表达，也很难在政治体系内部得到协调与整合时，就有可能引起制度外的强行参与，进而引起政治的不稳定。我们把这种由于国家体制不健全，不能及时有效地引导、吸纳和控制新兴政治力量高涨的政治参与要求，结果导致这部分力量通过暴力手段进入政治领域的现象称作参与危机。一般来说，由整合危机引起的政治不稳定多数发生在现代化之初的阶段，而由于参与危机导致的政治不稳定则多数是发生在现代化已经进行了一段时间之后的阶段。

造成参与型政治不稳定的根本原因，是现代化过程所造成的迅速的社会动员。在传统社会中，政治资源为少数特权阶层所垄断，政治参与只是少数上层人物的事情，绝大多数社会成员被排斥在政治过程之外，因此不存在社会动员和参与过度的问题。而现代化过程则直接意味着广泛的社会动员和社会成员对政治的关切度的增大。卡尔·多伊奇(Karl Deutsch)把社会动员描述为“人们腐蚀和摧毁旧的社会、经济和心理上的主要信仰，开始接受新的社会化和行为模式”[①]的过程。这意味着人们与传统社会有关的态度、价值观念和期望转变为现代社会所共有的态度、价值观念和期望。从现代化的视角看，这种变化正是文化教育的提高、交流的增加、大众传播媒介的公开化，以及都市化发展的一个结果。随着社会动员的展开，原先由极少数人垄断的政治资源开始向先进的社会群体和社会阶层扩散，并逐步扩散到社会中的其他边缘阶层和边缘群体。于是，就会有越来越多的人不断进入到政治过程中来，参与

① 〔美〕卡尔·多伊奇：《社会动员与政治发展》，《美国政治学评论》第55期(1961年9月)，第494页。转引自〔美〕塞缪尔·亨廷顿《变动社会中的政治秩序》，华夏出版社1988年版，第34页。

政治活动,影响政治结果。在发展中国家,由于现代化自始就具有的大规模和快速度的特点,以及民族解放战争时期超常社会动员的"惯性"和早发现代化国家的"示范效应",其社会动员和社会成员的政治化还显示出迅猛、超前的特性。

此时,如果经济发展能够具有满足人们期望的能力,政治体系能够为各种要求的表达提供规范化的渠道,政治制度能够有效吸纳各种有关的社会力量,那么,政治参与并不必然导致政治不稳定。然而,真实的情况是,发展中国家的社会动员与经济发展往往并不是同步行进的,经济发展的速度总是赶不上人们因社会动员而产生的对利益期求增长的速度。这样,在"需求的形成"和"需求的满足"之间就会形成一个差距,这种差距会使人们产生"社会挫折感"。同时,也由于经济上的相对落后,发展中社会往往缺少足够的纵向和横向流动的机会,人们不能从社会流动中找到适合自己的位置。这些因素客观上强化了人们的不满情绪,促使人们通过政治参与向政治体系施加压力,以期凭靠政治手段来满足自己的要求。但是,由于政治体制存在一个新旧交替的过程,发展中国家在现代化之初,往往是政治制度化程度不高,各种参与渠道和沟通渠道不健全,因而难以有效地容纳众多社会成员的直接参与。[1] 在这种情况下,一旦参与渠道被阻,各种挫折感和不满感就会被强化,进而引起政治不稳定。这种由于广泛的社会动员而引起政治参与扩张过快,进而引起政治不稳定的情形,用亨廷顿给出的公式表示就是:(1)社会动员/经济发展=社会挫折感;(2)社会挫折感/流动机会=政治参与;(3)政治参与/政治制度化=政治不稳定。[2]

---

① 这突出地表现为三种情形:一是新政治体系的利益综合能力差或者没有;二是新政治体系尚不能提供规范的利益表达渠道和方式;三是新政治体系尚未建立起能吸纳有关社会力量的结构和制度框架。

② 参见〔美〕塞缪尔·亨廷顿:《变动社会中的政治秩序》,华夏出版社 1988 年版,第 56 页。

总起来说，许多发展中国家普遍存在的社会动员超前，政治参与扩张过快，而政治吸纳制度发展滞后的问题，是形成参与危机，造成政治不稳定的另一重要原因。

三是现代化中的合法性危机(Legitimacy Crisis)引起政治不稳定。合法性，如本书导论所指出的，是指被统治者对统治权力的心理认同和价值信仰。它涉及的对象主要是权力，是指该权力是否和为什么应该获得其成员的认可、忠诚和支持的问题。合法性是保持社会政治秩序的基本条件，是有效统治和政治稳定的基础。任何一个政治体系，如果彻底丧失了合法性，最终都将面临政治动荡。而所谓合法性危机，也就是指在传统社会向现代社会变革的过程中，政治权力或政治系统由于丧失合法性基础而产生的危机。

合法性的基础，是分析合法性危机影响政治稳定的关键变量，要义在于解决“为什么认同”的问题。综合学者的研究，对政治体系合法性基础的分析，可以有纵横两个向度。[①] 横向分析，主要是探究一定时空内政治体系的合利益性、合道德性、合法律性情况，这是对政治体系合法性基础进行规范评价的三大基本指标。合利益性，指政治体系的功能和目的要与公众的利益要求基本一致。合道德性，指政治体系运作必须合乎一定社会的伦理，特别是政治道德的要求。合法律性，是指政治体系权威的形成和运行必须有一定的法律依据，且这种法律属于“良法”的范畴。对合法性基础的这三种评价是相互依赖、相互渗透的。它们之间既有区别，又有联系。合利益性主要是指政治体系的利益基础，合道德性主要是指政治体系的道义基础，合法律性主要是指其权力基础。就三者的联系而言，三者相互渗透，共同融入一个合法的政治体系之中。其中，合利益性要求是政治体系合法性的实质所在；合道德性和合法律性则

① 参见赵海立：《政治合法性理论及其分析架构》，厦门大学学报(哲社版)，2004年第5期。

是为维护这个实质而设置的双重保障，即利用道德的自律与法的他律，来保证公民利益的实现。纵向分析，主要涉及合利益性、合道德性和合法律性在不同历史时代的特征。马克斯·韦伯(Max Web)从经验分析出发，曾提出三种纯粹的合法性基础理论：一是基于传统的合法性，即传统合法性；二是基于领袖人物超凡感召力之上的合法性，即个人魅力型的合法性；三是基于合理合法准则之上的合法性，即法理型合法性。[1]韦伯认为，在现代国家中，统治的合法性基础必然要求是法理型的，即通过法律程序实现合法化。当代政治学家戴维·伊斯顿(David Easten)把合法性的来源归于意识形态、结构和个人品质三方面。[2] 意识形态是为政治体系的合法性提供道义上的诠释，有助于培养系统成员对于政治权威和体制的合法性情感；结构作为合法性的源泉则意味着通过一定的政治制度和规范，政治体系的掌权者即可获得统治的合法性，亦即合法的政治结构能赋予其执政者合法的地位；合法性的个人基础是指执政者个人能赢得系统中成员的信任和赞同。经验主义的合法性理论虽然把合法性基本理解为公众对政治权威的认可和支持，但也表现了一定的价值取向。正如洛文索(R. Lowenthal)所说，每一个不同的社会和文化均有自己一套界定合法性的方法与标准，很难一概而论。[3]

本书认为，合法性基础是一个历时性变动的概念。随着时代和社会的变迁，合法性的决定性基础也会不断发生变化。在当代背景下，政治权力或政治体系的合法性基础应是综合的，既具有经验意

---

① Max Web, *Economy and Society*, Vol. 1, University of California Press, 1978, p. 80.

② 参见〔美〕戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，华夏出版社 1989 年版，第 317—318 页。

③ R. Lowenthal, "Political Legitimacy and Cultural Change in West and East", Social Research, V. 46, No. 3, 1979, p. 402.

义，又包含规范价值，是一般的。具体说，它涉及三个层次：第一个是意识形态；第二个是规则；第三个是有效性。

意识形态是合法性资源结构中最为基础的部分，其作用在于培养人们对政治权威的认同，为政治权力的合法性提供理念基础。意识形态主要指"一个社会或团体成员对周围环境世界及自身存在的一套感觉、认知和信仰体系，它反映了一个社会或团体的价值取向和利益取向"[①]。它实际涵盖了人们的认知、传统、价值观、宗教、信仰甚而民族主义、领袖魅力等理念方面的多重因素。意识形态所以能成为合法性的基础，主要是因为：首先，它能为政治体系提供道义上的权威。任何理念或意识形态的存在都是为特定的政治权力主体服务的，它力图把所服务主体的利益描绘成为普遍的，并把自己说成是惟一的和合理的。马克思在《德意志意识形态》一文中指出："每一个企图代替旧统治阶级的地位的阶级，就是为了达到自己的目的而不得不把自己的思想以普遍的利益形式说成是社会全体成员的共同利益，抽象地讲，就是赋予自己的思想以普遍性的形式，把它们描绘成为惟一合理的、有普遍意义的思想。"[②] 如此，通过各种形式的影响、宣传和灌输，亦即意识形态的政治社会化，逐步建立起为政治权力所需的道义权威和合法性基础。其次，意识形态具有动员支持的潜力。按照伊斯顿的研究，如果一种意识形态能够成功地捕捉系统大部分成员的想像力，并激发他们的期望，那么，随着一个意识形态明确或含蓄提出的诺言和目标的实现，它在社会成员中引起的满足将足以保证支持的继续输入。[③]

规则是意识形态中价值理念的体现，它通过对社会关系的调

① 马宝成：《试论政治权力合法性的意识形态基础》，《东方论坛》2002年第2期。

② 〔德〕马克思：《德意志意识形态》，《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社1975年版，第54页。

③ 〔美〕戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，华夏出版社1989年版，第323-324页。

节和对社会资源的分配中所体现出来的合理性来营造合法性。规则的作用在于为政治权力的合法性提供制度基础。马克斯·韦伯提到的法理型权威就体现了这一要求。继韦伯之后，帕森斯（Taicott Parsons）、阿尔蒙德、哈贝马斯（Jurgen Harbermas）、弗里德里希（Carl J. Friedrich）、比瑟姆（David Beetham）、亨廷顿等结构主义者也都程度不同地论及制度或规则对于合法性的重要意义。[1] 例如，阿尔蒙德谈到："在一个现代的民主政治体系中，当权者的合法性将取决于他们在竞争性的选举中是否获胜，取决于他们在制定法律时是否遵守规定的宪法程序。选举和立法这两个程序被看作是政府对公民要求作出反应的保证。"[2] 同样，弗里德里希也将与多数规则制相关的选举程序列为合法性的基础之一。[3] 可见，规则在政治合法性基础中占有重要地位。这里，规则的内容可概括为两条，一是权力的取得要合乎程序，二是权力的运作要合乎规则。在现代社会中，前者体现为选举制度，意味着政府要经由人民选举产生。后者体现为宪政制度，意味着政府的任何活动在原则上和实际上都要受到宪法的限制。规则所以能成为合法性的基础，关键不在于规则本身，而在于它具有一种传导合法性的功能。换言之，如果社会成员信仰某种规则，那么这种信仰将会导致社会成员对经由该规则产生的权力或制度的信仰，从而使权力或制度于无形中具有了合法性。用伊斯顿的话讲，"如果成员相信典则的

---

① 参见〔美〕加布里埃尔·阿尔蒙德、宾厄姆·鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，上海译文出版社1987年版，第36页；〔德〕哈贝马斯：《交往与社会进化》，重庆出版社1989年版，第198页；Carl J. Friedrich, *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*, New York: McGraw－Hill, 1963, p. 236.; David Beetham, *Legitimacy of Power*, Mcmillan Education Ltd., 1991, Chapter 3。

② 〔美〕加布里埃尔·阿尔蒙德、宾厄姆·鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，上海译文出版社1987年版，第36页。

③ Carl J. Friedrich, *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*, New York: McGraw－Hill, 1963, p. 236.

合法性，那么通过典则掌权的当局将会发现，这种合法性显然已传给了他们。"[①] 不过，这其中隐含着两个前提，一是规则本身，如选举和宪政制度，必须与该社会的价值取向一致。二是选举和宪法必须是真实的，而不是名义性或装饰性的。

有效性是政治权力合法性的政绩基础，它通过实际的政治产品[②] 向人们证明政治权力的合法性。有效性是指政治权力的实际作为，是指政治权力对社会进行政治管理或政治统治的实际业绩。[③] 李普塞特认为"有效性一再丧失，或长期丧失，则会危及一个合法系统的稳定性"[④]。关于有效性的评价标准，学者们有多种解释。例如，罗伯特·达尔提出两项标准，一项是民众政治参与的水平；另一项是个体和团体为进入和影响政治决策过程而相互间竞争的程度。[⑤]显然，他重视到了政治参与和竞争的价值。但遗憾的是，他提到的标准是针对政治行为的过程而非结果，故不能视为恰当的评价指标。彭诺克提出，政治评价应将"注意力集中在那些能够满足'需要'的目标上——不只是国家自身的需求，能使国家得以维持的需求，而是人类的需求。满足人类需求，政策才对人类具有价值，政策才能证明其存在的合理性"[⑥]。他把主要的政治产品

---

① 参见〔美〕戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，华夏出版社 1989 年版，第 329 页。

② 按照彭诺克的解释，政治产品就是政治行动的结果。参见〔美〕加布里埃尔·阿尔蒙德、宾厄姆·鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，上海译文出版社 1987 年版，第 458 页。

③ 马宝成：《有效性：现代政治合法性的政绩基础》，《天津社会科学》2002 年第 5 期。

④ 〔美〕西摩·马丁·李普塞特：《政治人——政治的社会基础》，上海人民出版社 1997 年版，第 58 页。

⑤ Cf. Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press, 1971.

⑥ J. 罗兰·彭诺克：《政治发展、政治体系和政治产品》，载《世界政治》第 18 期，1966 年 4 月，第 420 页。转引自〔美〕加布里埃尔·阿尔蒙德、宾厄姆·鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，上海译文出版社 1987 年版，第 458 页。

列举为安全、正义、自由、福利四项。李普塞特提出，在现代世界，有效性主要是指持续不断的经济发展。[1] 亨廷顿在《发展的目标》一文中提出五项指标，即增长、公平、民主、稳定和自主。[2] 山口定提出，与政府合法性有关的效用和效率内容有四：经济增长、就业、福利和民族主义。[3] 这里，前三项可归为福利或经济增长，第四项属于意识形态。本书认为，就现代化中国家的实际情形来说，政权有效性的关键主要在于经济方面。这是因为，经济的不发展是制约这些国家现代化的最重要原因。只有经济发展了，才谈得上政治参与、繁荣文化。评价有效性的标准有两个：经济增长和公平分配。前者体现为效率，以国民生产总值或国内生产总值的增长率为度量指标；后者涉及公平，包括减少绝对贫困和减少收入与财产的不平等。在这两者中，又以前者占主导。有效性之所以对合法性具有基础作用，就在于物质利益对于人类政治行为和政治制度具有特殊重要性。马克思主义认为，合法性最深厚的基础存在于一定经济关系以及受其影响的社会关系之中，"人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关"[4]。因此，从根本上讲，合法性的基础存在于政治体系能否满足社会各个组成部分的功利性需求，具有基础地位的物质因素是合法性得以存在的最重要的支撑点。

意识形态、规则、有效性作为合法性的基础，各有其局限。例如，以意识形态作为合法性的基础，可能会导致对人的自由或权利的侵犯、意识形态的"刚性"等；以规则作为合法性的基础，又面临着规则制定和执行的高成本、规则约束的不完全等问题的困扰；以

---

① 参见〔美〕西摩·马丁·李普塞特：《政治人——政治的社会基础》，上海人民出版社 1997 年版，第 60 页。

② 参见〔美〕塞缪尔·亨廷顿：《发展的目标》，载塞缪尔·亨廷顿等：《现代化：理论与历史经验的再探讨》，上海译文出版社 1993 年版，第 331—333 页。

③ 参见〔日〕山口定：《政治体制》，经济日报出版社 1991 年版，第 222 页。

④ 〔德〕马克思：《第六届莱茵省议会的辩论》，《马克思恩格斯全集》第 1 卷，人民出版社 1975 年版，第 82 页。

有效性作为合法性的基础，又存在有效性的随意和不可靠，以及有效性达到一定程度时会削弱合法性的“政绩合法性困境”[①]。所以政治权力或政治体系合法性的基础是意识形态、规则和有效性三者的统一。政治权力主体只有在这三方面同时达到较高的水平，才能避免出现合法性危机。

战后半个多世纪的历史经验表明，许多发展中国家正是由于丧失了合法性的上述全部或部分基础而产生了合法性危机，进而导致了政治的不稳定。这里，合法性危机主要表现为这样几种情况：一是体系认同危机，即公民对国家和政府权威的认同感下降。二是过程认同危机，也就是利益表达、利益综合和政策制定的程序正义性，以及利益被代表的诚意和程度等受到质疑；三是政策认同危机，也就是政策付诸实施时遇到心理抵触；四是政治文化认同危机，指公民个体文化与政治体系文化错位或冲突。[②] 总之，合法性危机意味着主流的合法性证明理由已经被质疑，政治权力或政治系统长期延续下去的基础被破坏。在这样的情况下，政治出现动荡势所难免。

同整合危机和参与危机的形成一样，合法性危机的形成也与现代化密切相关。“合法性危机是变革的危机”，“它的根源必须从现代社会变革的性质中去寻求”。[③] 现代化本身是一个不平静的过程，传统因素的弱化和消失，现代因素的发育和成长，远非人们设想的那样和谐和理想化，而是充满着紧张、矛盾与冲突。一方面，传统的权威很快被推翻，另一方面，新的权威基础的形成尚需一个过

---

① “政绩合法性困境”是指经济成长和经济衰败都可能导致合法性危机。经济衰败意味着政府的无能。但长期的经济发展，由于会带来社会结构和政治文化的变迁，增加或加大经济的不平等，因而客观上也带来了新的、更高层面上的合法性危机的风险。

② 参见赵海立：《政治合法性理论及其分析架构》，《厦门大学学报》（哲学社会科学版）2004 年第 5 期。

③ 〔美〕西摩・马丁・李普塞特：《政治人——政治的社会基础》，上海人民出版社 1997 年版，第 58 页。

程。这样,在传统与现代之间必然形成一种错位或脱节,从而任何权威的继续和维持都将面临由此而产生的种种合法性问题的挑战。

以上对现代化引起政治不稳定的原因,即整合危机、参与危机和合法性危机分别做了说明。应当承认,这种分析只是一种理想化的模式。实际上,在一个特定的国家中,甚或是在一个国家的特定时期,虽然也有只存在某种由单一原因引起的政治不稳定,但在大部分情况下,则是由不同原因引起的性质不同的政治不稳定同时共存,相互叠加。这又有四种情况[①]:一是由整合危机和合法性危机引起的政治不稳定的相互叠加。这种现象多发生于现代化初期。二是合法性危机与参与危机引起的政治不稳定的相互叠加。这通常发生于发展中国家的第一代领导人谢世或退位之后。三是整合危机与参与危机引起的政治不稳定的相互叠加。在整合危机长期得不到解决,而社会经济的现代化又有了一定进展的情况下,就有可能出现这种叠加的政治不稳定。四是三种危机引起的政治不稳定同时并存。这通常意味着,时断时续的现代化使本不应该同时出现的危机走到了一起。在此情况下,政治不稳定呈现出更为复杂的状态,对正常社会生活和现代化过程的威胁也会更大。这些情形提示我们,在分析发展中国家政治不稳定的成因时,要从具体国家的实际出发,做具体细致的分析。

第二节　政党制度的政治稳定功能

本书研究的基本目的,在于揭示现代化中国家的政党制度满足政治稳定的条件。在这里,实际上隐藏着一个理论前提,即政党制度和政治稳定是存在关联的。这种关联,用明确的话说,就是政

① 参见孙立平:《发展中国家政治不稳定类型分析》,《探索》1991年第6期。

党制度具有政治稳定的功能。不过，这里讲的政党制度，是撇开了各种具体政党制度的形态和特性，而从抽象和最一般意义上讲的。

在政治学中，所谓功能，是指政治结构的活动后果或影响。由此推论，所谓政党制度的功能，也就是指政党制度作为一个自成体系的独立的政治结构，其运转和活动所产生的后果或影响。考察当代世界政党制度可以发现，任何一种政党制度，无论是从阶级性来看，还是从目的性来看；无论是从国家总的政治制度之一部分的角度看，还是从独立的政治结构的角度看，都具有一个共同的根本功能，即：使政治权力合法地掌握在统治阶级手中。围绕着这一根本功能，政党制度一般还有以下基本功能，即：政治稳定功能、政治民主化功能、政治社会化功能、组织与动员功能等。[①] 联系本书的主题，以下主要讨论政党制度的政治稳定功能。核心的问题是两个：一是政党制度因何具有政治稳定功能？二是政党制度发挥政治稳定功能应具备哪些条件？

本节讨论第一个问题。作者的观点是，政党制度所以具有政治稳定功能，根本的原因在于它是解决整合危机、参与危机和合法性危机的途径，是整合社会、规范参与、合法化政权的重要手段。对此，以下分别予以阐述。

一、政党制度通过解决整合危机，从而有利于政治稳定

政党制度，从根本上讲，是一种整合社会力量的体制，其运作有助于消解国家的整合危机，从而有利于政治稳定。这一点，可以从政党制度的体制结构、运行机制和意识形态方面得出判断。

政党制度的体制结构，无论是两党多党制，还是一党制和一党独大制，都是整合社会力量，团结大多数居民的手段。它有助于把一些地方势力和团体整合到一个国家之中，或者整合到一个更广

---

① 参见萧超然、晓韦主编：《当代中国政党制度论纲》，黑龙江人民出版社2000年版，第126—127页。

泛的政治共同体之中。之所以如此，是因为体制中的每一个政党都建立有跨地区的沟通网络，都有自己特殊的组织体系，并以这种方式联系和动员着广泛的社会力量，客观上有助于打破原有的种族、宗教、地域等的限制，促进民族融合和国家建立。李普塞特曾举例说，威廉·钱伯斯在对美国政党制度形成所作的精辟分析中，收集了大量的材料来说明最初的一些国家政党——联邦党人和民主—共和党人所起到的整合作用：它们是真正的国家组织的开端，是使美国人脱离本地团体和本州并在国家政体中发挥作用的最初的成功努力。另外，分析20世纪初新兴国家的政党也可以得出相似的结论。鲁斯·沙赫特说明了非洲的政治领袖们是如何运用单一的政党组织来"唤醒共同体的更广泛的民族国家意识"的，是如何运用单一的政党组织来建立跨地域和跨种族的沟通和合作的。[1]

政党制度的运行机制，是指政党在执掌或参与政权的过程中体现出来的一般规律和行为规范。在形式上，政党制度的运行机制有竞争式和协商式两种。但无论哪一种形式，都具有整合社会的作用。竞争式机制的作用在于：通过政党之间的竞争，帮助建立起超越任何小党派之上的全国性政府体系。这一整合有两个方面的意义：一是培养公民对整个政治体系的忠诚和认同，使他们摆脱传统狭隘的对家族、部族或领导者个人的追随和依附；二是权力的竞争者为获取官职，将会有兴趣维系全体公民对政体及其交替原则的感情。在这种机制下，公民即使有某些不满，他们抱怨和攻击的也只是那些仍在执政的官员，而非整个制度。协商式运行机制，如中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度，建立在全体人民根本利益和主要目标一致的基础上，政党之间采取合作而非竞争的手段解决分歧。这种机制的优点是：既能体现最大多数人的民主权

---

① 参见〔美〕西摩·马丁·李普塞特：《一致与冲突》，上海人民出版社1995年版，第137页。

利，同时又能照顾占少数地位的人的民主权利，因而有助于形成政治共识，增进民族团结和社会政治稳定。当然，这种协商制在实际运行中也还存在一些问题，例如，它容易导致个人专制、协商过程流于形式等。

意识形态社会化是政党制度作用的重要方面，也是社会整合最有效、最根本的途径。众所周知，任何政党都是一定阶级、阶层、集团利益的代表，总要反映这些阶级、阶层、集团的利益、愿望和要求，由此政党之间形成了互不相同的思想、理论和主张。我们把政党在长期活动中形成的一套价值观念、理论体系和是非标准称作政党的意识形态。[①] 理论上，每一个政党都应有自己的意识形态，否则它就会失去对民众的吸引力，其存在也将受到怀疑和威胁。同时，在政党政治的框架下，政党为了竞取权力，也总会竭力通过各种手段和形式，向社会成员宣扬其意识形态主张。其结果：一是一些政党的意识形态在较量中占据上风，逐步成为社会的主流意识形态。这种意识形态，一方面引导和培育人们的政治意识，诱导人们对政党的认同，另一方面增强了民众对共同体的体认程度，增强了社会的凝聚力。二是一些主要政党的意识形态趋向中间化，避免走极端，包容性增强。这在客观上也有助于最大限度地整合社会，化解矛盾，促成稳定。

二、政党制度通过解决参与危机，从而有利于政治稳定

政党制度是规范政治参与的制度性安排，有助于克服参与危机。如亨廷顿在谈到政党制度的参与功能与政治稳定的关系时指出的："一种强大的政党体系有两种能力：第一，通过体系扩大参与，控制或转移动乱以及革命性的政治活动；第二，缓和并疏导新近被动员的集团参与政治活动，使之不破坏体系。因此，一个强大的政党体系可以为吸收新的集团进入体系提供制度化的组织和程

① 参见王长江：《政党的危机》，改革出版社 1996 年版，第 90 页。

序。这种政党制度的发展是现代化中国家实现政治稳定的先决条件。"[1]

在政治参与和政治稳定的关系上，政党制度和政党的作用是有差别的。现代化中国家大量政党的出现，扩大了政治参与的广度和深度，促进了公民政治意识的觉醒，培育了新兴政治力量，加快了现代化的进程。但同时也构成了政治不稳定的因素。而政党制度不同，它主要是为政治参与提供一种规范化、制度化的保证和约束，使公民参政进入秩序化轨道，从而维系政治稳定。亨廷顿在对发展中国家做了大量个案研究后总结道："为了减少由于政治意识和政治参与扩大而造成的政治不安定的可能性，在现代化过程的初期就需要建立现代政治制度，即政党制。"[2] 这表明，政治参与只有与政党制度相结合时，社会的政治稳定才会有保障。

政党制度规范政治参与的机理是：首先，政党制度为政治参与提供了规范化的渠道。在现代民主制国家，公民的政治参与主要是通过政党和政党制度来实现的。公民的政治参与形式，诸如选举、结社、政治表达等，虽然在形式上具有独立性，但实际上都同政党和政党制度密切相关。这是由于，现代国家都是由选举获胜的政党来实施领导的，政党和政权之间的关系至为密切，因而任何形式的政治参与最终都要经由政党活动体现出来。同时，体制内的政党为取得执政权力，也都要在自己的竞选纲领中尽量吸纳选民的意见，以争取选民的支持。因此，成熟、有效的政党制度能够吸收、组织和疏导公众日益扩大的政治参与要求，使不同主体间的利益竞争在认同体制的基本价值的前提下进行。其次，政党制度有助于实现政治参与的秩序化。在政治过程中，公民和集团的利益表达不仅千差

① [美]塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，华夏出版社 1988 年版，第 400 页。

② 同上书，第 388 页。

万别，而且充满矛盾和冲突。在这种情况下，如果没有一种制度化的机制加以引导和约束，则势将引起政治混乱，而政党制度正是这样一种缓和冲突的机制，它“使为数众多的选举人从混乱的状态中实现秩序化”，“以一种制度化的公共利益取代了四分五裂的个人利益”[①]，使公民参政进入秩序化的轨道。这主要表现在：在政党制度下，无论是公民和集团的利益表达、利益综合，还是决策反馈和修正，均须在一定的程序规范下进行。程序规范有利于团体参与的有序运作，而不利于个体参与的自由发展，因而在实际上是限制了个体参与的无序行为。第三，政党制度调控政治参与的速度。在成熟的民主制国家，政党和政党制度既是公民与政府之间的联系桥梁，也是二者之间发生冲突时的一种缓冲机制。由于公民的参与意愿只有通过政党的活动才能最终转变为政府的实际政策，因此，政党制度在公民参与与政府实际运作之间设置了一道“屏障”，往往使得原本迅猛的参与要求经过“解压”后进入一个比较平缓的阶段，从而不至于迅速引致动荡。

以上分析表明，政党制度具有规范政治参与的作用，对于缓解现代化过程中的参与危机具有重要意义。

三、政党制度通过解决合法性危机，从而有利于政治稳定

政党制度，从本质上说，是按照统治阶级的利益要求设计出来或是在统治阶级的保护支持下确立和稳固下来的。因此，从目标设定的角度讲，政党制度的一项重要使命就是要使政治权力合法地掌握在统治阶级手中，使政权具有合法性。权力政治学理论认为，政治权力的运动是一切政治活动的核心内容。“在人类历史上，政治一开始就是围绕着国家权力而展开的，表现在人们攫取、维护、

① Fred I. Greestein, *The American Party System and the American People*, Prentice－Hall Inc., 1963, p. 35. 转引自张紧跟《政治参与功能分析：政党研究的一种新范式》,《中山大学学报》,2000 年第 4 期。

建设、执行、制约国家权力的全部活动和关系中。”[1] 政党制度作为现代政治生活的产物，它的根本功能也是围绕着政治权力的分配和再分配而体现的。在竞争性政党制度下，公民通过选举产生自己合意的政权，或者说，将权力委托给某一特定政党来行使，那么，由此产生的政权即具有了合法性。这表明，在现时代，政党制度实际上已经成为政治权力合法性的源泉，是合法化政权的重要机制和手段。

政党制度所以能合法化政权，除了公民对政党制度本身认同的原因外，还在于政党制度与政治权力合法性的三个基础——意识形态、规则、有效性之间存在密切关系。首先，政党制度是意识形态供给的重要渠道。这在前文业已述及。需要补充说明的是，政党制度的意识形态与处于其中的政党的意识形态是既有联系又有区别的。一般来说，各个政党都会有自己的一套意识形态；而政党制度的意识形态则是其制度内的各政党在制度的限定下政治行为取向的总和。某个政党的行为取向至少必须与其制度的价值取向在一定程度上趋同，否则它就不可能处于制度之中。[2] 在西方国家竞争性的政党制度中，各政党的意识形态可能存在差异，但它们都至少认同议会民主的价值。在中国共产党领导的多党合作制中，各政党仅在某些工具性理念方面存在差异，而在价值理念方面则是趋同的。可见，政党制度的运作有助于提炼和产生体制内政党共有的意识形态。以此种意识形态为基础而赢得的权力，必能获得人民的认同。其次，政党制度创制、运作和维系规则。政党之间竞争权力需要遵循一定的游戏规则，这些规则不能完全外在于政党制度，而只能是在政党之间竞争或参与权力的过程中，经过各方力量的反

---

① 李景鹏：《权力政治学》，黑龙江教育出版社 1995 年版，第 14 页。

② 参见王邦佐等：《中国政党制度的社会生态分析》，上海人民出版社 2000 年版，第 261 页。

复较量、折冲和妥协而最终形成。不仅如此，政党制度还具体运作和维系规则。表现在：不论是执政党、参政党或在野党，都要按照既定规则去追求和运用权力；对于那些违犯现行规则所产生和运行的权力，其他政党可以不予承认和尊重。事实证明，如果政党制度的规则越合理、政党运作越符合规则，则政党权力的合法性越高。反之就低。再次，一国的政党制度与其经济发展状况有着本质的关联性。这种关联性在理论上可以看作是发展着的经济结构与政党制度间的结构性互动。政党及政党制度与经济的关联主要是通过政治资源[①] 建立和表现出来的。政党制度通过其掌握的各种政治资源，包括物质资源（如财富、人事、传媒、警察、军队等）和非物质资源（如体制、政策、规范等），作用于经济发展。具体说，政党制度对经济发展的作用表现在：为经济发展提供有序的社会政治环境；为经济发展提供政策资源；通过体制的、组织的、发展战略的、意识形态的等诸种方式动员社会，整合资源，推进经济发展。

以上就政党制度与三种政治危机的关系做了一般说明。很明显，这种分析没有区分具体政党制度的异同。不过，这并不意味着具体政党制度在解决危机的能力方面没有差别。实际上，撇开政党制度的外在属性，如社会生态、制度化水平等，仅就体制而言，一党独大制、两党制和多党制解决危机的能力是各有优劣的。在国家整合方面，两党、多党制很容易循着地方、部族或宗教的已有裂痕发展，使国家整合更加困难。一党独大制虽然不能保证在短期内顺利解决国家整合问题，但能创造一个超越地方、部族、宗教和阶级的意识形态，争取和团结全国精英和大众建设国家，成功的希望很大。但一党独大制容易使党政功能混杂，忽视党的建设，从而削弱

---

① 政治资源，指政治行为主体可用于影响他人行为的手段。抽象地讲，凡是能影响人们的政治行为，有利于获得预期的政治结果的所有物质资源和非物质资源都可以成为政治资源。参见《中国大百科全书》政治学卷，中国大百科全书出版社 1992 年版，第 516 页。

甚至丧失其监督政府和沟通人民的功能。在政治参与方面，两党、多党制能较周全地反映各种需求，并为多种参与活动提供合法途径，不足的是反对党常常人为地扩大政治参与，影响社会安定。一党独大制具有调节参与范围和速度的功能，使之更能与社会其他方面的发展相配合。但一党独大制可能有意无意地忽视某些方面的利益要求，名义性的选举也容易窒息朝气和开创精神而走上保守。在合法性方面，一党独大制通常能提供强有力的意识形态，因权力集中而有利于推进经济发展，不足的地方在于，不具真实意义的规则在某种程度上降低了权力的合法性。另外，意识形态可能出现的僵化保守、经济发展的不可靠性，在一定条件下都可能产生"去合法化"的作用。两党、多党制在规则方面略有优势，但在意识形态和有效性方面表现不足。

第三节　政党制度实现政治稳定的条件

探讨政党制度促进实现政治稳定的条件是本书的主题。上一节分析政党制度的政治稳定功能，实际上隐含了这些条件。具体说，第一，政党制度要与特定的社会生态环境相适应；第二，政党制度应具备较高的制度化水平；第三，政党制度应具有强大的合法化能力。这三个条件各有侧重，相互关联，互相补充，其动态组合共同影响政党制度实现政治稳定的程度。

先看第一个条件：政党制度要与特定的社会生态环境相适应。

政党制度推进实现社会整合和政治稳定，一个很重要的前提条件就是政党制度要与其所处的社会生态环境相适应。"橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳。"环境不同，政党制度的整合作用自然会有差异。同样一种政党制度，在不同国家，甚或在同一国家的不同时期，其整合效应是不同的，因而其对政治稳定的意义也是有差异的。

从生态学的角度讲，政党制度是特定民族国家社会生态环境的产物，是在特定的社会土壤里生长出来的，生态环境赋予政党制度以具体的形态结构和功能方式。政党制度作为生命系统，只有和引起其产生发展变化的环境系统相适应时，才能发挥其应有的功能。相反，如果二者之间存在冲突，那么环境系统将不能有效提供政党制度运转所需的"能量"，这样，一种在其他环境下有效的政党制度在移植到新的环境时，往往会发生变异而并不能发挥其原有的作用。更有甚者，它本身还会成为引起政治不稳定的因素。因此，与社会生态环境相适应，对于政党制度发挥社会整合作用，实现政治稳定至关重要。正如拉丁美洲的解放者玻利瓦尔曾经提醒人们的："永远不要忘记，一个政府的优越性不在于它的理论，不在于它的形式，也不在于它的机构，而在于它适合于所在国家的性质的特点。"[①] 这句话，运用到发展中国家政党制度的选择上也是完全适用的。

欧美国家绝大多数实行竞争性的政党制度，这是与它们悠久的民主渊源、深厚的民主传统和特定的历史发展分不开的。无论是民主形式本身，还是民主学说，其发祥地都在欧洲。竞争性政党制度在很大程度上就是这种民主传统的折射。同时，这种制度的确立是以资本主义生产方式的优先确立为前提的，并要求民族国家不受外力干涉独立发展，以保证国内各种利益集团和政治派别自行演进，平等竞争。因此，它的出现具有明显的地域规定性，西欧和北美成了它的理想发源地。竞争性政党制度在欧美国家的生长环境，对于其整合欧美社会，维系欧美国家的政治稳定发挥了重要作用。

发展中国家的政党制度，在其产生的历史背景及所面临的政治社会问题等方面都同西方国家的政党制度迥然有别。首先，西方

① 〔委〕西蒙·玻利瓦尔：《玻利瓦尔文选》，中国社会科学院拉丁美洲研究所译，中国社会科学出版社1983年版，第88页。

政党和政党制度多是在民主宪政步入轨道后出现的，往往是议会政治的产物。发展中国家的政党和政党制度则多是成立于宪政体制未备之前，大多面临着争取国家独立、确立政治权威、推动社会现代化等诸项任务。其次，西方国家在政党出现之初，社会结构已有相当程度的分化，并已建立多元的价值体系。而新兴国家的国家社会二元化、政治经济的二元化远未完成，政治权力的比重不仅特别大，而且几乎掩盖了社会生活的其他方面。另外，西方国家民众的政治参与要求，是随着经济社会的发展逐步兴起的，议会、政党等政治机构均是适应这种要求而自然成长的。而发展中国家的文化发展水平普遍较低，多数民众尚囿于传统的生活方式和思维方式。政党为加速推进现代化，往往必须主动地运用各种方式，动员和发挥全民的积极力量。这意味着，两类国家政党制度的社会生态是有差别的，在欧美国家运行平稳的两党、多党制在发展中国家不见得能畅行无阻，发挥有如其在西方国家整合社会和维系稳定的作用。

事实上，自 1962 年到 1975 年，发生在第三世界的 104 次政变的枪声已多次打断了许多国家英美式“民主”的迷梦。1990 年 20 个非洲国家宣布由一党制改行多党制后，1991 年就有 8 个国家发生政权的无序更迭，甚至爆发部族战争，导致国家分裂。这表明，发展中国家的政党制度，只有同本国的历史和现实条件相适应，才可能顺利实现社会整合，促进国家政治稳定。

第二个条件：政党制度应具备较高的制度化水平。

政党制度要真正解决因参与扩张过快而带来的参与危机，应当具备较高的制度化水平。政党制度的高制度化水平是解决参与危机的前提。亨廷顿肯定政治制度化是政治发展的重要角色，其独特之处不仅在于指出稳定对发展中国家的至关重要，而且还在于强调了政治稳定与制度化之间的密切关系。政治稳定是由政治组织和程序的制度化发展而来。政党制度是政治制度的重要组成部

分。高制度化水平的政党制度，有利于吸收新的集团进入体系，是现代化中国家实现政治稳定的重要条件。

政党制度的制度化，指的是体制内的组成政党及其成员根据未来将出现的政党竞争的根本轮廓和行为的基本规则发展自己的预期和行为的过程。在这样的制度下，谁是主要政党，以及它们如何行为具有稳定性。政党制度的制度化不完全排除变化，但是限制着变化。它不一定是一个线性的、从弱到强的过程，也不一定依靠特定的政党。它可以出现在政党组织相对松散的体制中，比如在美国，也可以出现在政党组织严密，意识形态强的体制中，比如在某些西欧国家。进一步说，制度化既可以通过程序化也可以通过庇护关系来实现，只不过前者更为稳定，后者相对脆弱。

政党制度的制度化与政党的制度化既有区别，又有联系。二者的区别主要在于两种制度化的主体不同。政党制度的制度化是指体制内政党共同表现出来的制度化，带有总体和关联的性质。而政党的制度化则是指单个政党在组织和程序方面表现出来的制度化，带有个体和局部的性质。二者的联系主要体现在：单个政党的制度化是形成整个政党制度的制度化的基础，单个政党的制度化水平的高下关系和影响整个政党制度的制度化水平的高下。

衡量一种政党制度的制度化水平，可以有四个指标，即政党制度的适应性、复杂性、自立性和凝聚性。[①]具体来讲，政党制度的适

---

① 自亨廷顿提出制度化的四个标准后，这套标准已为多数学者所认可。Cf. Robert A. Scalapino (eds.), *Asian Political Institutionalization*, Berkely: Institute of East Asian, University of California, 1986. p. 9. Kramol Tongdhamachart, *Toward a Political Party Theory in Thai Perspective*, Singapore: Maruzen Asia, 1982, p. 39. 不过，也有学者持不同意见。如埃默森(Emmerson)认为亨廷顿的四个标准之间存在矛盾。他认为其中只有适应性标准是最重要的，并在制度的寿命、可更新能力、重订纲领的能力几方面扩展了这一概念。Cf. Donald K. Emmerson, "Rediscovering the State: Political Institutionalization in Southeast Asia," in Robert A. Scalapino (eds.), Ibid., pp. 145－9.

应性是对体制内政党适应社会政治环境变化的能力进行评估，它是指环境挑战与时间考验的函数。遇到的环境挑战越多，经历的时间考验越久，则政党制度的适应性就越强。测量政党制度适应性的大致方法是组成政党的平均存在时间，包括组成政党的平均时龄、代龄以及功能的适应性。组成政党的平均时龄愈高，则可以认为政党制度的制度化水平越高；组成政党在经历政治继承后存在的平均时间越长，则显示政党制度的制度化水平越高；组成政党几经主要功能的变更而继续生存的平均时间越长，则显示政党制度的制度化水平越高。相反地，主要组成政党的频繁裂变或退出则说明该制度的制度化水平低。政党制度的复杂性，是指体制内政党的组织结构分化。这既包括组成政党在等级上和功能上组织的下级单位增多，也包括对政党起支持性作用的群众组织的发展。各组成政党的组织结构越完善，支持性的组织联系（如政党与工会及其他社会团体组织的联系）越紧密，则政党制度的制度化水平越高。相反地，如果组成政党的组织基础和社会基础薄弱，得不到选民的认可和支持，那么这种政党制度的制度化水平就低。政党制度的自立性，是指体制内的组成政党不服膺于少数有野心的领导人的利益，不受其他国际国内政治势力和非政治势力的干预和影响，有自己独立的地位和价值，能自主地开展政治活动。它意味着体制内政党发展适当的组织和程序，使其不蜕变为某个领导人或小团体的个人工具，不仅仅只表达某些特定社会群体（如家族、宗派、阶级等）的特殊利益，也不做某些外部势力插手国内事务的工具。否则，这种政党制度的自立性便是有限的，也没有实现制度化。政党制度的凝聚性，是指组成政党及其成员在观念和行为上的一致性，表现为各政党认可共同的价值和准则，政党成员和权力追求者认同政党，并把政党视为实现其他目的的手段，对党和某些最低集体目标（特别是赢得选举）忠诚。即使他们对特定的政党持批评态度，并且对所有的政党持怀疑态度，但依然把政党看作民主政治的必要部分。在

政党及其成员相信政党是民主政治的核心制度的情况下，政党制度便具有了凝聚力，体制才可能更稳定。

政党制度制度化的四个方面不一定同时出现，但是几乎总会并肩存在。在理论上，一种政党制度可以在某个方面制度化程度很高，而在另一个方面很差，但是在经验上，这是例外。

高制度化水平的政党制度可以为新的集团进入体系提供制度化的组织和程序，对于缓解发展中国家的政治参与危机具有双重意义：一是通过体系扩大参与，控制或转移动乱以及革命性的政治活动；二是缓和并疏导新近被动员的集团参与政治活动，使之不破坏体系。因此，可以说，政党制度的高制度化水平，是缓解参与危机，实现政治稳定的重要条件。

基于上述判断，大致可以认定：多党制在一些发展中国家之所以软弱无力和不利于政治稳定，一个重要的原因就是其制度化水平低。在强有力的多党制下，社会势力和政党之间大都存在一种对应关系。劳工、企业、城市中产阶级、教会都有各自的政治工具，他们之间已经形成制度化的妥协和适应手段。而在发展中国家，由于现代化程度低，社会动员和参政都很有限，政治上活跃的势力较少，因此强有力的多党制也就缺乏社会基础。如果在这种情况下建立起多党制，那也只反映出范围有限的上层宗派体系与家族的意见分歧。在这样的多党制下，政党制度的制度化水平差，对政党的支持面又窄，这种制度也就非常脆弱。因此，从多党走向无党，从无党走向多党都是很容易的，都不利于政治稳定。

第三个条件：政党制度应具有强大的合法化能力。

所谓合法化，是指合法性的价值与信仰体系的建立过程，在实际中，体现为使政治权力或政治体系具有合法地位和正统资格。哈贝马斯曾对与合法性相关的概念做过分析，说明了国家合法性并非是自然形成的，它在很大程度上是自觉努力的结果，也就是说，如果没有合法化过程，合法性是很难保证的。用他的话说：“在不求

助于合法化的情况下,没有一种政治系统能成功地保证大众的持久性忠诚,即保证其成员意志服从。"① 国家权威合法化的过程是政治社会化过程的一个方面,这一过程有利于形成社会对国家的认同。根据阿尔蒙德对政治社会化的研究,政党作为专业化的政治输入结构,是形成国家权威合法化的重要途径之一。②

本书认为,政党制度要促进政治稳定,应具备强大的合法化能力。政党制度的合法化能力,是指政党制度通过运用政治符号、创制和运作规则以及提供政治产品,在公民中制造政治共识,使国家政权具有合法性的能力。政党制度的合法化能力在内容上包括三个方面,即建构意识形态的能力,完善规则的能力,以及发展经济、维护公平的能力。

建构意识形态的能力主要涉及两个问题:一是政党制度能不能提供一种完整或占主导地位的意识形态;二是如果政党制度具有占主流地位的意识形态,那么这些意识形态能不能随着现代化的推进而不断得到充实,其包容性得到进一步的拓展。如果一种政党制度根本不具备一种完整的或占主流地位的意识形态,则这种政党制度意识形态的合法化能力就弱,相应地,其维护政治稳定的能力就差。这是因为,它不能有效地给政治体系提供合法性的说明,也不能教育和唤起民众对政治系统的认同。此外,如果虽然有主流意识形态,但这种意识形态对环境变迁保持冷漠,僵化守旧,也会导致其合法化能力减弱,危及政治稳定。这就说明,政党制度意识形态适应环境变迁的能力也很重要,因为大凡"成功的意识形态必须是灵活的,以便能赢得新团体的忠诚,或随着外部条件变化

① 〔德〕哈贝马斯:《交往与社会进化》,重庆出版社 1989 年版,第 184—189 页。

② 参见〔美〕加布里埃尔·阿尔蒙德、宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,上海译文出版社 1987 年版,第 113—116 页。

也得到老团体的忠诚"[1]。

完善规则的能力，系指政党制度为维持政权的合法性，而在权力取得或权力运作的程序方面不断加以改进的能力。任何政治规则都是服务于特定目的的，都有一定的时效性。这就要求政党制度不仅能提供适当的程序规则，而且这些规则能随着环境条件的改变而不断有所改进。政党制度完善规则的能力越强，则越能增强政权合法性的制度基础，政治稳定就会越有保障。反之，政党制度完善规则的能力越弱，则政权合法性的制度基础越差，政治就会越不稳定。政党制度完善规则的能力对于政治稳定的意义主要体现在两个方面：一是有利于优化政权合法性的制度基础；二是有利于培养民众对政治规则进而对政治权威的新的认同。

发展经济、维护公平的能力，是政党制度合法化能力的实体方面，也是其展现说服力的最重要的方面。一种政党制度要长久地保持政权的合法性，就必须根据社会的需要，提高自己的有效性，即要注意发展经济，实现经济的持续增长，满足人民不断增长的物质文化需要，同时又要注意社会财富的合理分配，防止收入的两极分化。政党制度发展经济的能力应主要体现在：为经济发展提供稳定的社会政治环境，提供政策资源，设计途径和目标。政党制度维护公平的能力，应主要通过政党的纲领和决策体现出来，表现为各种相关的财政税收政策及社会保障政策等。政党制度发展经济、维护公平的能力越强，则政党制度的合法化能力越强。相应地，越有助于政治稳定。反之，合法化能力越弱，越不利于政治稳定。

必须看到，上面分析的政党制度实现政治稳定的三个条件是相互联系，互为补充的，是一个有机结合的整体。政党制度只有同时具备了这些条件，才能顺利地实现社会整合，吸纳政治参与，增

---

① 〔美〕道格拉斯·C. 诺思：《经济史上的结构和变革》，商务印书馆1992年版，第53页。

强政治体系的合法性，并最终推进政治稳定的实现。

以上内容从一般理论的角度，对现代化引起政治不稳定的原因、政党制度的稳定功能及其实现条件等做了初步分析。从中可以看出，政党制度和政治稳定都不是一些简单的问题，同时二者之间又有着种种复杂的联系。任何政党制度要实现政治稳定，都必须满足一定的条件。离开了这些条件，政党制度的稳定功能便无从实现。

第三章　东南亚政党制度的发展

战后东南亚国家的政党制度处于持续的变革当中，并且这一变革过程到目前为止还不能说已经结束。回顾和总结这些国家政党制度的变革过程，对于我们增进对这些国家政党制度情况的了解，从而更好地分析和判明各国政党制度与政治稳定之间的关系，具有极为重要的基础性意义。

第一节　泰国政党制度的发展

泰国没有贯穿始终的政党制度。自 1946 年至 2001 年，在有政党活动的情况下，泰国实行的一直是多党制。这种多党制，由于军人政变而经常被打断，也未能形成稳定的政党格局。用美国著名东南亚问题专家卢西恩・W. 派伊(Lucian W. Pye)的话说："假如不因为其他东南亚国家政党制度的缺陷，很难说泰国有完整的政党制度。"[①]泰国多党制的突出特征是软弱和不成熟，实际上并未实现制度化，也没有成为政治社会化和广大民众实现政治参与的工具。长期以来，由于政党过多，且没有单一政党拥有众议院过半数的席次，因此泰国在很长时间里是由四、五个政党组成联合政府。这种状况一直持续到 2001 年大选后才逐步得以改观。自 2001 年至 2005 年，是泰国政党制度由多党制向一党独大制转型的阶段。2005 年大选后，泰国的政党格局完成了从多党林立向一党独

---

① 〔美〕卢西恩・W. 派伊：《东南亚政治制度》，广西人民出版社 1993 年版，第 81 页。

大的转型。目前,泰国共有合法登记注册的政党近 20 个。[①]

泰国历史上第一个政党成立于 1928 年,是由一批曾留学西洋,深受西方民主思想影响的知识分子及青年军官组织的,史称民党(People's Party),其主要创始人是比里·帕侬荣(Pridi Phanomyong)。1932 年 6 月 24 日,民党发动政变,推翻君主专制,宣布在泰国实行君主立宪制。政变后,民党建立了一党专制的新政府。但后来,党内发生分裂,力量削弱。一年后,由于拉玛七世宣布解散政党,该党遂停止活动。

泰国政党制度的正式实施开始于 1946 年宪法的颁布。自 1946 年至 1951 年,是泰国多党制的尝试时期。在这一时期,由于新宪法扩大了公民的权利并允许成立政党,政党活动一度活跃起来,政党数量最多时达到 11 个。[②]当时出现了三个主要政党,其中有两个是处于执政地位的宪法阵线党和职联党。二者虽然都支持执政的比里,但前者赞成自由主义的经济政策,而后者则更加强调以社会主义的方式来发展经济。当时的主要反对党是以宽·阿派旺(Kuang Aphaiyawong)、社立·巴莫(Seni Pramoj)和克立·巴莫(Kukrit Pramoj)为首的民主党。该党较为保守,主张实行资本主义的自由民主,与宪法阵线党和职联党形成对垒的两派。1947 年 11 月军人集团发动军事政变,比里被迫逃亡国外,职联党和宪法阵线党随之解散。1948 年 1 月,民主党在大选中获胜,宽·阿派旺组织民主党内阁。人民党、正义党成为反对党。民主党执政仅三

---

① 其中,主要的政党有:泰爱泰党(Thai Rak Thai Party or TRT)、民主党(Democrat Party or DP)、泰国党(Thai Nation Party or TNP)、国家发展党(National Development Party or NDP)、泰国公民党(Thai Citizen's Party or TCP)、社会行动党(Social Action Party or SAP)、团结党(Solidarity Party or SP)、群众党(Mass Party or MP)、自由民主党(the Liberal Democratic Party or LDP)、正义力量党(Phalang Dharma Party or PDP)等。

② Chintana Bhandfalk (ed.), *The Thai Government and Economy*, Bangkok: Foreign Office, Public Relations Dept., Office of the PrimeMinister, 2000, p. 37, p. 96.

个月，就被军人集团强迫下台，披汶·颂堪（Plaek Phibun-songkhram）出任总理，并于1949年成立了支持他的社会民主党和工农党。1949年至1951年，披汶·颂堪在议会主要依靠这两个党和以前的正义党和人民党的支持。由于各党派之间分歧严重，加之国内反帝运动高涨，披汶·颂堪为巩固政权，遂于1951年11月发动“自我政变”，取缔政党，禁止一切政治活动。这样战后曾一度活跃的政党活动又告一段落。

泰国多党制发展的第二阶段是在1955年至1958年。1955年，当披汶·颂堪实行所谓民主化改革的时候，颁布了第一部《政党条例》，恢复了政党制度，政党数目也由于民众对民主化的热情而增加到30个[①]。披汶·颂堪成立了以他为首的玛兰卡西拉自由党作为执政党，民主党仍然是最大的在野党。其他恢复和新成立的小党有近20个[②]。后来，披汶·颂堪集团的沙立·他纳叻（Sarit Dhanarajata）派另组国家社会党，独立于玛兰卡西拉自由党之外。于是，形成了玛兰卡西拉自由党、国家社会党和民主党鼎立的局面。1957年9月沙立发动推翻披汶的军事政变，玛兰卡西拉自由党随之垮台。1957年12月大选，由陆军上层的代表、国家社会党副领袖他侬·吉滴卡宗（Thanom Kittikachorn）上台，民主党继续在野。1958年10月，沙立发动第二次政变，取缔全部政党，使得刚恢复了三年时间的政党活动再度停顿，而这一停顿竟达十年之久。

1968年至1971年为泰国多党制发展的第三阶段。1963年12月沙立死后，他侬再次出任总理。在人民的强烈要求下，他侬政府于1968年颁布了历经九年时间起草完毕的新宪法。新宪法规定人民有组织政党的自由。从1968年到1971年，泰国政党又出现了一

① Chintana Bhandfalk (ed.), The Thai Government and Economy, Bangkok: Foreign Office, Public Relations Dept., Office of the Prime Minister, 2000, p. 37, p. 96.

② 包括人民党、社会民主党、工人党、农民党、民族主义党、扶助职业和慈善党、社会主义党、经济人党、海德公园党、国家民主党、自由党等。

个短暂的活跃期。参加选举的党恢复到17个[1]。他侬军人集团组织了以他为首的泰人联合党作为执政党。民主党、人民党、经济人党等三个旧政党也恢复了活动。此后，民主阵线党、助农职业党、新暹罗党、人民发展党、泰主权党、自由民主党、自由正义党等一批新的党派也相继成立。1969年全国大选中，他侬军人集团组织的泰人联合党获席位最多。该党主席他侬·吉滴卡宗元帅再次出任总理。但由于党派矛盾妨碍军人政权，1971年11月17日，他侬集团以议会混乱和国内局势不稳为由发动"自我政变"，宣布废除宪法，取缔所有政党，从而刚刚复苏的政党活动再次遭到扼杀，泰国又恢复到军人专制统治的时代。

泰国多党制发展的第四阶段自1974年至1976年，是多党制发展的高潮阶段。这一阶段文人执政（此前他侬政府因1973年10月爆发的群众性民主运动而垮台）。1974年10月颁布了新的政党条例，开放党禁，大小政党纷纷成立。短短两年时间里，注册政党达57个之多。其中主要的政党有：民主党、社会行动党、泰国民族党、社会正义党、民族主义社会党、农业社会党等。由于党派众多，几个主要政党在1975年、1976年的大选中都没有任何一个党能获得下议院的压倒多数席位。两年时间里，四届政府都是几个党共同执政的多党联合政府。1976年10月，刚退役的三军最高司令沙鄂·差罗如(Sangad Chaloryu)海军上将又发动政变，组成"国家行政改革委员会"，废除了宪法，取消一切政党，致使政党活动被迫停止。

从1978年至2001年，是泰国多党制发展的第五阶段，也是战后泰国多党政治持续最长的时期。1977年11月三军最高司令江萨·差玛南(Kriangsak Chomanan)出任总理，1978年12月颁布新宪法，重新恢复了政党的合法地位。泰国政坛又出现了十多个政

---

① Chintana Bhandfalk (ed.), *The Thai Government and Economy*, Bangkok: Foreign Office, Public Relations Dept., Office of the Prime Minister, 2000, pp. 37, 96.

党，影响较大的有社会行动党、泰国民族党、民主党、泰国民众党等四个政党。在以后的数度大选中没有一个政党能获得众议院多数席位，因此几届政府还是多党联合政府。1981 年泰国政府制定了新的政党条例，总结了过去政党成立自由，形成党派众多，使众议院席位分散，影响政府稳定的不利因素，规定成立政党必须在各府拥有 5,000 名以上党员；必须在全国大选中派出占下议院总数的一半以上的候选人参加竞选等限制条件。新政党条例颁布后，共有 21 个党参加了下议院席位的竞争，但获得多数席位的主要是几个大党。依靠这几个大党的支持，炳·廷素拉暖(Prem Tinsulanonda)连任了五届政府总理，内阁保持了相对稳定，被誉为泰国的“半民主”时期。

1988 年 8 月，泰国民族党在大选中获胜，该党领袖差猜·春哈旺(Chatichai Choonhavan)出任自 70 年代中期以来，通过大选产生的首位文官总理，组织了六党联合政府。1991 年 2 月，以三军总司令顺通·空颂蓬(Sunthorn Kongsompong)上将为首的“国家治安委员会”以反腐败为名，发动了“2·23”政变，轻易地推翻了差猜政府，成立了由阿南·班雅拉春(Anand Panyarachun)出任总理的临时政府。这次政变虽然取得了成功，但与以往政变不同的是，它没有发展到取缔政党，因而使泰国的多党政治基本上得以维持下来。

在 1992 年 3 月的大选中，各政党的活动十分踊跃。活跃在泰国政坛上的政党除民主党、泰国民族党、社会行动党等老牌政党外，又涌现出了新希望党、正义力量党、团结正义党等对泰国政局产生重要影响的新党派。选举结果，亲军方的团结正义党获议席最多。三军总司令兼陆军总司令素金达·甲巴允(Suchinda Kraprayoon)上将不顾各界的反对，在军队和亲军方政党的支持下，出任总理。组成由团结正义党、泰国民族党、社会行动党、泰国民众党、公民党等五党参加的亲军方的联合政府。新希望党、民主党、正义力量党成为众议院中的三大反对党。但素金达执政不到两

个月，即因“五月事件”[1]群众性的大规模抗议示威运动而被迫辞职。阿南·班雅拉春再次出任临时政府总理。1992年9月，泰国再次举行大选。选举结果，同样没有一个政党获得众议院的绝大多数席位。支持民主，参加5月份示威活动的四个前主要反对党，即民主党、新希望党、正义力量党和统一党总共赢得了185个席位，超过了下议院360席的半数，于是由这四党组成了以民主党主席川·立派(Chuan Leekpai)为总理的亲民主的联合政府。至此，泰国政治真正摆脱了军人专制的统治，开启了由民选的文官政府执政的新时代。在1995年7月的大选中，以民主党为首的“执政党集团”又不敌以泰国党为首的反对党集团，泰国党主席班汉·西巴阿差(Banharn Silapa－Acha)出面组阁。1996年11月大选后，泰国政党重新洗牌，新希望党胜出。1997年11月，民主党替代新希望党组成新的联合政府，川·立派再次担任总理，直到2001年新的大选后产生新一届政府。

纵观1946年至2001年的55年中泰国政党制度的发展历程，可以看出泰国的多党制走过了一条艰难曲折的发展道路，表现出以下一些特点：

一是政党制度的发展具有非连续性，频繁的军事政变使政党制度一直在取缔——开禁——再取缔——再开禁中曲折发展。自1946年至1992年，“泰国的政治发展史是一部军事政变和军人统治的历史”[2]。在这段时期，军人干预政治，实行专制高压统治，垄

---

[1] 1992年5月4日，主要反对党正义力量党领袖、前曼谷市长占隆·西蒙(Chamlong Srimuang)同其他反对党领导人联合举行示威集会，要求素金达辞职，同时要求修改宪法，增加只有当选议员才有资格出任总理的内容。在占隆等人的影响下，参加抗议的人数最多时达到近10万人。在矛盾激化的情况下，政府逮捕了占隆等反对党领袖，军队与示威群众发生了激烈的流血冲突。此即“五月事件”。该事件对泰国政治制度的发展产生了深远的影响。自此，泰国政治摆脱了军人专制，开启了民选文官政府执政的新时代。

[2] 张锡镇：《当代东南亚政治》，广西人民出版社1994年版，第125页。

断政治权力，压制其他政治力量的发展，严重地阻碍了泰国政党及政党制度的发展。军事政变是泰国军人干预政治的主要手段。军人集团动辄通过军事政变夺取政权，改变宪法，禁止政党活动，解散议会，取缔政党。所有这些都严重破坏了政党及政党制度发展的环境和秩序，打断了政党制度发展的正常进程，使泰国政党制度呈现出不连续、不稳定的特征。在1946年至2001年的55年中，泰国多党制实际存在的时间约为36年，而中间有四个时段近20年时间政党制度是一片空白。

二是中小政党，特别是小党林立。如上面提到的，仅在1974年至1976年的3年时间里，泰国注册的政党就达56个。而在1975年的选举中，进入议会的政党多达22个，其中仅拥有1—2个席位的政党不在少数。此后的26年时间里，泰国政坛上虽然也曾出现过一些有影响力的政党，但这些政党都在成为中型政党后走向衰落。普遍存在的政党中期衰退现象，使泰国政坛长期以来一直处在中小型政党林立纷争的动荡之中。一般情况下，泰国议会的第一大党通常仅拥有全部议席的20%—30%(见下表)。造成这种局面的原因，首先是泰国的社会政治势力众多。在军人集团中，有不少政治派别，他们各有自己的称号和旗帜，分别代表不同的利益集团，以政党的形式进行角逐。另外一些政治力量，如上层官僚、中下层官僚、知识分子、激进的大学生、中央势力、地方势力、保守势力等等，他们也都试图通过组织不同的政党来维护自身的利益。这样就势必使政治力量分散，形成众多中小政党。其次是相关法律。在70年代以前，政党的成立和解散在法律上没有具体的规定，只需到内政部登记即可，因而政党的存续和发展没有保障。1974年宪法和

1974年政党条例虽然规定了成立政党的条件[①]，但这些条件客观上容易促使那些想通过选举而获取权力的人临时拼凑政党，结果导致政党数量泛滥，政党力量薄弱。1981年的政党条例，虽然对成

表3 1 70年代以来泰国历届众议院大选情况

年份	议席总数	众议院政党	第一大党			第二大党		
			名称	议席数	比例%	名称	议席数	比例%
1975	269	22	民主党	72	26.8	社会正义党	45	16.7
1976	279	19	民主党	114	40.9	泰国党	56	20.1
1979	301	9*	社会行动党	82	27.2	泰国党	38	12.6
1983	324	10**	社会行动党	92	28.3	泰国党	73	22.5
1986	347	15	民主党	100	28.8	泰国党	63	18.1
1988	357	15	泰国党	87	24.4	社会行动党	54	15.1
1992 Ⅰ	360	11	正义团结党	79	21.9	泰国党	74	20.6
1992 Ⅱ	360	11	民主党	79	21.9	泰国党	77	21.4
1995	391	11	泰国党	92	23.5	民主党	86	22.0
1996	393	11	新希望党	125	31.8	民主党	123	31.3
2001	500	9	泰爱泰党	248	49.6	民主党	128	25.6
2005	500	4	泰爱泰党	377	75.4	民主党	96	19.2

注：*此外还有69席为无党派人士，占22.9%；**此外还有24席为无党派人士，占7.4%。

资料来源："Thailand", in *Elections in Asia and the Pacific: A Data Handbook, Volume 2: South East Asia, East Asia, and the South Pacific*, Oxford University Press, 2001；2005年数据来自国际在线网站。http://gb.chinabroadcast.cn/3821/2005/02/25/145@460781.htm/。转引自周方冶：《泰国政党格局的转型与泰爱泰党的亲民务实路线》，《当代亚太》2005年第5期。

① 包括：创建者有15人以上，拥有泰国国籍，不小于20周岁，党的政策不违反国家法律，党员不少于1,000人，竞选众议院议员的候选人必须隶属于政党等。参见龙艺勇：《泰国政党的发展特点及趋势》，《东南亚》1996年第3期。

立政党做了新的重要规定[①]，但由于各政党可以通过各种方法应付这些规定，因而也未能解决政党“临时性”的状况，从而也就不可能改变多党林立的局面。三是由于议席分散，没有一个政党能够赢得过半数议席，因而只能组成联合政府，实行多党联合执政。自1988年至2001年，泰国历届政府组成情况如下表。

表3—2　1988—2001年泰国历届政府组成情况

起止时间	总　理	联合执政的党派
1988.8—1991.2	差猜上将	泰国党、社会行动党、民主党、人民党、群众党
1992.10—1995.5	川·立派	民主党、新希望党、正义力量党、统一党、社会行动党
1995.7—1996.9.	班汉·西巴阿猜	泰国党、新希望党、正义力量党、社会行动党、先锋党、群众党
1995.11—1996.11	差瓦力上将	新希望党、国家发展党、泰国民党、群众党、正义自由党
1997.1—2001.1	川·立派	民主党、泰国党、社会行动党、正义自由党、泰国民党

资料来源：周方冶：《泰爱泰党的崛起与泰国政党格局的变化》，《当代亚太》2002年第11期。

2001年1月至2005年2月，是泰国政党制度实现由多党制向一党独大制转型或过渡的阶段。在2001年1月的泰国大选中，成立仅两年多的泰爱泰党成功地挫败了具有50余年历史的民主党，获得众议院全部500个议席中的248席。其他政党所占议席：民主党128席，泰国党41席，新希望党36席，国家发展党29席，自由正义党14席，公民党2席，社会行动党1席，祖国党1席。2001年2月，泰爱泰党吞并了在众议院拥有14个席位的自由正义党，最终以史无前例的压倒性多数票胜出，牵头组阁，党主席他

① 例如，第15款规定，新政党在全国要有不少于5,000名以上党员，其中党员分布，在全国的北部、中部、南部、东北部四个大区里每个大区不能少于五个府，每个府不能少于50名党员。每个政党在大选中必须派出和众议院议员总数一半以上的候选人参加竞选等。参见龙艺勇：《简析泰国政党的发展》，《东南亚》1994年第4期。

信·西那瓦(Thaksin Shinawatra)出任新一届政府总理。此后,泰爱泰党的发展势头更加迅猛。2002 年 2 月,泰爱泰党又成功地兼并了在众议院拥有 36 个席位的新希望党。至此,泰爱泰党已经在众议院拥有 298 席,占据绝对优势,成为名副其实的泰国第一大党,彻底取代了民主党的地位。在 2002 年泰爱泰党成立四周年的庆典上,党主席他信·西那瓦声言不但要在 2005 年大选中连任,还要获得八成议席,即众议院 500 席中的 400 席,言下之意是要将泰国党与国家发展党并入泰爱泰党之中,进而实现泰爱泰党在泰国政党格局中的一党独大地位,从而彻底改变战后以来泰国中小政党林立的政党格局。

2005 年 2 月 6 日,泰国举行了新一届众议院选举。这次选举共有近 30 个政党、2,000 多名候选人参加。其中最引人注目的是 4 大政党,即以总理他信为首的泰爱泰党、主要反对党民主党、进入联合政府的泰国党和组建不久的大众党。选举前的各项民意调查显示,泰爱泰党将再次以压倒性优势胜出,而其他中小型政党则会被进一步边缘化。泰国选举委员会 25 日公布的正式选举结果印证了这种预测:执政的泰爱泰党不负众望,取得了众议院全部 500 个议席中的 377 席,议席同上届相比猛增 129 席;有着近 60 年历史的老牌政党民主党获得 96 席,虽保住了议会第一大反对党的地位,但议席却比上届猛降 32 席;曾是议会第一大党的泰国党仅获得 25 席,与前届相比又流失 16 席,已彻底沦为小型政党;大众党获得 2 席,与其前身人民党在上届议会中的席位持平;而其他数十个政党则是一席未得(见下表)。泰爱泰党拥有众议院的简单多数席位,得到单独组阁权。3 月 11 日,泰爱泰党组成新一届政府。这也是泰国有史以来首届一党执政的民选政府。它标志着泰国的政党制度已基本完成了从多党制向一党独大制的转型。

泰国政党制度之所以能在短时间内实现从多党制向一党独大制的转型,重要的原因至少有这样两个。

一是1997年宪法的作用。1997年颁布的第16部宪法，在制度设计上意在推动大型政党的产生，以避免联合政府的出现[1]。其中较突出的就是增设了政党名单制席位。根据该宪法的规定，泰国众议院共500席，其中400席根据小选区制从全国直接选举产生，100席根据政党名单制配给。小选区制将泰国分成400个选区，选民在本选区针对具体议员投票，而每个选区只产生1名众议员，这一变化明显有利于民意最高的党派候选人，而对支持率稍逊的候选人将产生压制作用。政党名单制则规定泰国全国为一个选区，选民针对政党投票，随后按政党得票率分配议席，不过，得票率在5%以下的政党将无法参与分配。在实践中，小选区制倾向于抑制中型政党，而政党名单制则是为了让小型政党出局。经过2001年

表3—3 2001年泰国众议院大选情况 （%）

	小选区制			政党名单制		
	全国得票率	议席数	议席比例	全国得票率	议席数	议席比例
泰爱泰党	37.1	200	50.0	40.7	48	48.0
民主党	25.9	97	24.3	26.4	31	31.0
泰国党	8.6	35	8.8	5.3	6	6.0
新希望党	9.4	28	7	7.0	8	8.0
国家发展党	8.9	22	5.5	6.2	7	7.0
自由正义党	4.0	14	3.5	0.3	0	0.0
人民党	N	2	0.5	N	0	0.0
社会行动党	N	1	0.3	N	0	0.0
祖国党	N	1	0.3	N	0	0.0
合 计	100	400	100	100	100	100

资料来源："Thailand", in Elections in Asia and the Pacific: A Data Handbook, Volume 2: South East Asia, East Asia, and the South Pacific, Oxford University Press, 2001. 转引自周方冶：《泰国的宪政与民主化进程评析》，http://www.iolaw.org.cn/yazhoufa/shownews.asp? id=9571

① See Ji Giles Ungpakorn, "From Tragedy to Comedy: Political Reform in Thailand", *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 32, No. 2, 2002, pp. 191－205.

大选的检验,1997 年宪法的制度设计完全达到了目的。从下表可以看出,泰爱泰党的最后战果明显高于实际民意支持率,而中小型政党的政治生存空间则被挤压了。二是泰爱泰党的崛起。泰爱泰党在短时期内的迅速崛起,是泰爱泰党跃升为大型政党的决定性因素,也是泰国政党制度转型的主要原因之一。本来在 1997 年宪法颁行之时,泰国政坛上最有潜力成为大型政党的是新希望党和民主党。但这两个党都未能对 1997 年宪法做出积极回应,结果将成为大党的机会让给了 1998 年才成立的泰爱泰党。在泰爱泰党崛起的过程中,其最大的优势就在于拥有了比其他政党广泛得多的选民基础。在核心选民方面,泰爱泰党至 2003 年已在全国建立基层组织,发展党员 907.49 万人,远远高于民主党的 344.68 万人和泰国党的 203.82 万人。[①] 在外围选民方面,2001 年选举中,泰爱泰党的政党名单制全国得票率为 40.7%,高出民主党 14.3 个百分点(见上表);2005 年选举中,泰爱泰党的政党名单制全国得票率进一步升至 60.7%,高出民主党 42.4 个百分点[②]。泰爱泰党在选民基础建设方面取得明显成就的原因,在于该党贯彻和落实了重点争取中下层选民的亲民务实路线,在发展经济、消除贫困等方面取得了显著成绩。此外,泰国垄断资本与政权相结合的迫切要求、民众对高效政府的渴望、泰爱泰党所具备的出色领导层以及该党在竞选中所提出的明智的施政纲领等,也都是导致泰爱泰党迅速崛起,泰国形成一党独大格局的重要因素。

目前,泰国的政党制度虽已完成了从多党制向一党独大制的转型,但这种一党独大制毕竟还只是初步的,还没有经受时间的检验,因而在未来的发展中还将不可避免地面临许多变数。例如,在

---

① 参见《世界知识年鉴 2003/2004》,世界知识出版社 2003 年版,第 187 页。

② 数据来自《曼谷邮报》网站,2005 年 2 月 25 日。http://scoop. bangkokpost. co. th/election2005/nationv. Php. 转引自周方冶:《泰国政党格局的转型与泰爱泰党的亲民务实路线》,《当代亚太》2005 年第 5 期。

兼并众多小党的基础上实现快速扩张之后，泰爱泰党如何实现党内派系的最大整合；针对泰爱泰党的扩张，反对党将采取哪些应对措施，等等，都直接关系到泰国政党制度未来的走向。但有一点可以肯定的是，泰国小党林立的时代已经结束。

第二节 菲律宾政党制度的发展

从政党建立并在国家政治和行政生活中占据主导地位的角度看，菲律宾是亚洲最早实行政党政治的国家。自1946年独立以来，菲律宾的政党制度发展经历了三个阶段。从1946年到1972年为两党制的阶段；从1972年到1986年实行军法管制。其中，前六年即1972年至1978年由于禁止政党活动，是无党制的阶段。从1978年解除党禁到1986年恢复政党活动，菲律宾实行一党独大制；1986年以来则是多党制。目前，菲律宾共有大小政党100余个，其中大多数为地方性小党。[①]

菲律宾历史上第一个政党联邦党成立于1900年，该党主张与美国殖民政府合作，意图把菲律宾变成美国的一个州。它在菲律宾人民中声名狼藉。1907年成立的国民党主张以和平的方式争取独立，在几次议会选举中屡屡获胜。至1942年菲律宾沦陷为日军控制为止，国民党一直以独大地位执掌政权，其他小党无力与之竞争。

在1946年菲律宾独立前夕，受到美国支持的曼努埃尔·罗哈斯(Manuel Roxas)脱离战前在自治政府执政的国民党而另组自

---

① 主要的政党有：基督教穆斯林民主力量党（简称拉卡斯，LAKAS）、民族主义人民联盟（NPC－Nationalist People's Coalition）、摩洛民族解放阵线（Moro National Liberation Front，简称摩解）、摩洛伊斯兰解放阵线（Moro Islamic Liberation Front，简称摩伊解）、菲律宾共产党（Communist Party of the Philippines）、自由党（Liberal Party）、民主行动党（Aksyon Demokratiko）、地方发展优先党（Promdi－Probinsiya Muna Development Initiative）、改革党（Reporma）、民主战斗党（LDP－Lanban ng Demokratikong Pilipino）、国民党（Nationalista Party）等。

由党(Liberal Party),与国民党的奥斯敏纳(Sergio Osmena)和现代党(Modernista Party)的候选人蒙卡多(Moncado)竞争角逐总统职位。在美国巨大的财政和宣传支持下,自由党的罗哈斯获胜当选,成为1946年7月4日宣告成立的菲律宾共和国第一任总统。

自由党的出现和罗哈斯的竞选成功,标志着自治时期国民党一党执政局面的结束。以后至1972年,菲律宾的政党制度被人们看作是美国式的两党制。在这一阶段,菲律宾存在着像美国一样的两个最主要的政党,国民党和自由党。而且这两个党在二十六年的时间里交替上台执政。先是自由党于1946年和1949年连续两次竞选获胜,组织政府。以后1953年和1957年由国民党执政,1961年由自由党执政,1965年和1969年由国民党执政。两党轮流执政的线索比较清楚,没有引起大的波动,其情形与美国的两党政治极为相似。在国会、省长及地方选举方面,也同样出现两党竞争的情况,两党制的规模相当清楚(参见下表)。

表3-4 菲律宾历届参议员选举、党派别议席(1949—1969年)

年份	国民党议席(%)	自由党议席(%)	其他(%)	合计
1946	7(43.8)	8(50)	1(6.2)	16
1947	1(12.5)	7(87.5)	0(0)	8
1949	0(0)	8(100)	0(0)	8
1951	9(100)	0(0)	0(0)	9
1953	5(62.5)	0(0)	3(37.5)	8
1955	9(100)	0(0)	0(0)	9
1957	6(75)	2(25)	0(0)	8
1959	5(62.5)	2(25)	1(12.5)	8
1961	2(25)	6(75)	0(0)	8
1963	4(50)	4(50)	0(0)	8
1965	5(62.5)	2(25)	1(12.5)	8
1967	6(75)	1(12.5)	1(12.5)	8
1969	7(87.5)	1(12.5)	0(0)	8

资料来源:陈鸿瑜:《菲律宾的政党政治:从两党政治到多党政治之转变》,《问题与研究》1999年第5期。

表 3-5　菲律宾历届众议员选举、党派别议席(1949—1969 年)

	国民党(%)	自由党(%)	其他(%)	不明(%)	合　计
1946	36(37.5)	44(45.8)	12(12.5)	4(4.2)	96
1949	32(32.3)	64(64.6)	1(1.0)	2(2.0)	99
1953	59(58.4)	30(29.7)	12(11.8)	0(0)	101
1957	80(72.2)	18(26.7)	1(1.0)	2(2.0)	101
1961	73(70.8)	27(26.2)	1(1.0)	2(1.9)	103
1965	35(34.3)	59(57.8)	3(2.9)	5(4.9)	102
1969	87(79.1)	16(14.5)	3(2.7)	4(3.6)	110

资料来源:陈鸿瑜:《菲律宾的政党政治:从两党政治到多党政治之转变》,《问题与研究》1999 年第 5 期。

这一阶段,菲律宾的两党政治明显具有以下一些特点:一是除两大政党外,其他小党生存的空间很小。其主要原因是小党无法获得足够的基金,选民对小党没有信心。二是大党的领导人通常也是大家族的领导人,拥有丰富的人脉资源。菲律宾政党采取"干部党"(cadre party)的形态,即由议员或官员担任党职工作,政党机器和纪律相当松散,党组织由职业政客及社会上层所操纵,因此这类政党是保守的,具有父权主义色彩。[①]他们各有其追随者,而分别由其家族成员或公巴列(compadre)关系(即宗教上的教父母关系)所构成。三是两大党在纲领上没有明显的区别,更确切地说,两党都没有明确统一的政治纲领和意识形态。菲律宾是东南亚国家中"政党制度与意识形态最少联系的一个国家。两个主要政党:国民党和自由党,不是以尖锐的意识形态差异,而是以它们各自的领袖在特定时期的个性以及政策重点来区分"[②]。1946 年自由党从国

---

① Amando Doronila, "The Transformation of Patron—Client Relations and Its Political Consequences in Postwar Philippines", *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 16, No. 1, March 1985, pp. 99–116.

② 〔美〕卢西恩·W. 派伊:《东南亚政治制度》,广西人民出版社 1993 年版,第 69 页。

民党中分离出来，其原因就不在于该党在政纲上同原国民党有什么重大分歧，而在于罗哈斯及其追随者为了建立和掌握政权。此后，两党竞争的重点也都集中在政策领域，而不是集中在大的纲领和意识形态问题上。四是执政党的轮替在很大程度上受美国的影响。由于在菲律宾据有重大的经济、军事和政治利益，美国不会同意某个可能与它为敌的政党长期掌权，因此选择那些能维护美国在菲利益的政党和候选人予以支持就成为美国惯用的手法。[1]而国民党或自由党要想竞选获胜，也离不开美国人的支持。五是转党风气盛行。由于政党的基础是以人情和派系为主，再加上党纪很差，因此政党领袖转党叛党的情况时有发生。在此一阶段，有几个受人注目的转党案例，如罗哈斯脱离国民党而自组自由党，成为该党1946年的总统候选人；麦格赛赛(Ramon Magsaysay)原为自由党季里诺(Elpidio Quirino)总统的国防部长，1953年脱离自由党而成为国民党总统候选人；马科斯(Ferdinand Marcos)原为自由党，1965年脱离自由党而成为国民党总统候选人。这些特点表明，菲律宾的两党制与美国的两党制相比，其不成熟性是极为明显的。

从1972年至1978年，菲律宾的政党制度为无党制。还在1969年马科斯竞选连任时，菲律宾国内的政治经济状况即已显露恶化的苗头，而耗资惊人的大选所引起的通货膨胀更是给经济以严重打击，社会经济和政治稳定形势每况愈下。在此背景下，为了达到长期执政，做终身总统，建立家族王朝统治的目的，马科斯于1972年9月23日宣布戒严统治，禁止政党活动，逮捕反对党的领袖及政敌数千人。1973年1月31日下令关闭国会，以命令治国，实施所谓的"宪政独裁"统治。这种统治方式造成的最大影响是，原先领导各政党的大小寡头遭到马科斯的镇压，取而代之的是围绕

[1] Raul P. de and Guzman Mila A. Reforma (eds.), *Government and Politics of the Philippines*, New York: Oxford University Press, 1988, pp. 90—1.

在以马科斯亲友朋党为核心之周围的新兴朋党寡头势力。这股新朋党寡头势力渐次浮现，在80年代成为菲律宾政治的主流。

为了粉饰过于独裁的形象，马科斯于1976年9月签署一项法令，任命了一个“立法咨询委员会”。不久，又以公民投票的方式通过了一个新的宪法修正案，设立临时国会，以取代1973年宪法设立的国会，其成员由全国13个区域选出，以及若干由总统委任的议员，包括总统从少数内阁成员及从农业、工业工人和青年人委任的临时国会议员。在完成了一切法律上的准备工作后，马科斯宣布于1978年4月举行临时国民议会选举。

为参加这次议会选举，马科斯宣布成立了一个他自己的政党——新社会运动党(Kilusan ng Bagong Lipunan, New Society Movement, K. B. L.)。该党于1978年2月向选举委员会登记，其成分基本上是原来各政党中忠于马科斯的人。为了营造民主气氛，政府甚至鼓励成立反对党与之竞争。

1978年4月的临时国会选举，政党活动又蓬勃展开，有30个党参加，其中有20个党有区域选区，即参与地方政府级别的竞选。国民党和自由党没有参选，其党员以新社会运动党或其他小党名义参选。选举结果，马科斯领导的新社会运动党获全部192席中的151席，反对党只获14席，另外部门性组织代表14人。总统委任内阁部长出任国会议员者13人。至于其他11位内阁部长以及总统夫人伊梅尔达(Imelda Marcos)也都以新社会运动党党员身份参选而当选为临时国会议员。[1] 这一临时国会由于多数议员为新社会运动党员，因而只是马科斯的一个橡皮图章，并不能起到监督政府的作用。1980年1月的地方选举和1981年6月的总统选举，自由党缺席没有参选，新社会运动党再次获胜。此后，在1984年的

---

① 参见陈鸿瑜:《菲律宾的政党政治:从两党政治到多党政治之转变》,《问题与研究》1999年第5期。

正式议会选举中，新社会运动党仍获得116席，占绝对优势，而反对党组成的“大联盟”只获得60个席位(见下表)。这样，从1978年到1986年，菲律宾的政党制度处于一党独大制时期。一党独大的局面完全取代了以前的两党实力相当、相互竞争的局面和无党制的局面。

表3—6 1984年菲律宾国会选举各党议席数

	党派	席数	合计
执政党	新社会运动党(KBL)	107	114
	新社会运动党—独立人士(KBL-IND)	6	
	国民党—新社会运动党(NP-KBL)	1	
反对党	统一民族民主组织(UNIDO)	20	60
	统一民族民主组织—菲律宾民主党—战斗党	12	
	(UNIDO-PDP-LABAN)	6	
	统一民族民主组织—自由党(UNIDO-LP)	6	
	统一民族民主组织—国民党(UNIDO-NP)	4	
	菲律宾民主党—战斗党(PDP-LABAN)	3	
	统一民族民主组织—关心公民团结组织(UNIDO-CCA)	3	
	人民联盟党—统一民族民主组织(PC-UNIDO)	2	
	统一民族民主组织—民都洛联盟(UNIDO-MA)	1	
	统一民族民主组织—国民党—自由党(UNIDO-NP-LP)	1	
	统一民族民主组织—米骨沙洛党(UNIDO-BS)	1	
	统一民族民主组织—全国解放联盟—自由党—国民党 (UNIDO-NUL-LP-NP)	1	
	民都洛联盟(MA)		
其他	国民党(NP)	3	9
	独立人士(IND)	6	
合计			183

资料来源：资料来源：〔日〕藤原归一：《菲律宾的政党政治——政党消失之议会》，载村岛英治、荻原宜之、岩崎育夫编：《ASEAN诸国的政党政治》，东京：亚洲经济所1993年1月，第105页。转引自陈鸿瑜：《菲律宾的政党政治：从两党政治到多党政治之转变》，《问题与研究》1999年第5期。

新社会运动党作为马科斯控制下的执政党，在临时国民议会中占绝对优势。它与以往菲律宾的任何政党有着明显的区别。一

是有系统完整的政治纲领和意识形态。这就是马科斯所说的"来自中央的民主革命"和"新共和菲律宾意识形态"(New Republic Filipino Ideology)。其目标就是要在菲律宾建立一个"新社会"。在这个社会,有一个民主自由的政治制度:人人有参政的权利,享有政治上的平等地位;人权得到保障,个人的聪明才智也得以充分发展;建立合理的经济制度,发展经济,改善人民的生活福利;人人机会均等,消灭贫富悬殊,杜绝贫困和饥饿。"新社会"不仅有一个廉洁高效、赢得人民信任的政府,而且有充满新精神的人民。他们是具有"创造性和坚定意志"的"新菲律宾人"。[1] 马科斯提出的这些口号具有甄选、动员和政治社会化的作用,但他并没有认真地去实现这些口号。二是有一套从中央到最基层的组织机构。它除了依靠传统的恩赐和庇护关系外,还通过各种组织手段,如巴朗圭制度(barangay system)、国民生活贷款制度(kilusang kabuhayan at kaunlaran, KKK)及住宅生计计划(Sariling Sikap Livelihood programmes)等,直接或间接控制着群众运动,并借以动员群众支持政府。三是把马科斯当成政党及国家再造运动的象征人物,树立其魅力型政党领袖的形象。四是对行政、立法、司法、军队实行垄断控制。菲律宾惟一的决策机构是由马科斯主持的新社会运动党秘密核心会议。内阁、议会、甚至整个党都是马科斯用来实现自己目的的工具。五是定期举行公民投票、复决投票和民主选举,以使党的行动和政策合法化。

在新社会运动党一党独大的形势下,反对党的发展是缓慢而困难的,但毕竟是逐步有所发展。在 1986 年 2 月的总统选举中,为了共同抗衡执政的新社会运动党,反对党实现了最大限度的联合,共同推举反马科斯的科拉松·阿基诺(Corazon Aquino)为总统候

---

① Cf. Marcos, *The Democratic Revolution in the Philipiones*, New Jersey, 1974. 转引自张锡镇《当代东南亚政治》,广西人民出版社 1994 年版,第 422 页。

选人，推举代表统一民族民主组织的劳雷尔（Salvador H. Laurel）为副总统候选人。在人民、天主教会及军队的支持下，反对党联盟取得了胜利，阿基诺当选为总统，劳雷尔当选为副总统，马科斯则流亡海外。[1]

在阿基诺政府时期，菲律宾政党制度开始向多党制转型。阿基诺政府是一个多党联合政府，它不同于军管以前两党制下的一党执政，也不同于马科斯政权后期的一党专政。最初的新政府几乎包括了所有反马科斯的政党，但其基本势力是四种：两个政党势力，即菲律宾民主党—战斗党联盟和统一民族民主组织的政党联盟，另外两个势力是军方势力恩里莱（Juan Ponce Enrile）——拉莫斯（Fidel Ramos）集团和财经界的专业集团。这个时期各个政党都还不太巩固，力量还不够强大，因此，还不可能形成一党独大，或两大党对峙的局面。另外，为了保证新政府的稳定，阿基诺总统也避免一边倒和只依靠某一个政党。

阿基诺执政后，即恢复民主，厉行改革。其在政治上最主要的措施就是恢复菲律宾的民主体制，重新确立行政、立法、司法分权的政体，实行军管前的政党政治。这样，菲律宾的政党政治空前活跃。各政党联盟和政党内部剧烈分化组合。最初支持阿基诺政府的是一个非正式的政党联盟，它们联合的惟一基础是击败马科斯，所以马科斯一旦垮台，内部分裂即显露出来。先是劳雷尔的统一民族民主阵线发生分裂，劳雷尔和一部分成员从执政党联盟中分离出来，不久劳雷尔就同脱离政府的恩里莱组织了自己的新政党联盟“全国行动联盟”，后来又统一称为国民党，成为政府的反对党。仍留在执政党联盟中的执政党，也进行了重新组合。1987 年 5 月举行国会选举，选举结果，支持阿基诺的政党共获得 149 席，反对

---

① Cf. Raul P. de and *Guzman Mila A. Reforma* (*eds.*), *Government and Politics of the Philippines*, New York: Oxford University Press, 1988, pp. 104—5.

党共获得49席。(参见下表)没有一个政党获过半数席次,法案须靠五个政党及独立人士的联合,才能获得通过。从这次国会选举时起,菲律宾的政党制度开始走入多党林立局面,政党分化组合相当迅速,而且政党有愈分愈小的趋势。

表3 7 1987年5月菲律宾国会选举各党议席数

支持阿基诺之政党议席数	
人民力量党(Lakas ng Bansa)	53
菲律宾民主党 战斗党(PDP－LABAN)	37
统一民族民主组织(UNIDO)	26
自由党(Liberal Party)	19
区域性政党(Regional Parties)	9
独立人士(Independent)	5
合计	149
反对阿基诺之右派政党议席数	
独立人士(Independent)	17
国民党(Nacionalista Party)	12
新社会运动党(KBL)	10
区域性政党(Regional Parties)	5
民主大联盟(GAD)	3
合计	47
左派反对党议席数	
新政治联盟(ANP)	2
总计	198

资料来源:Mark P. Thompson, "Off the Endangered List: Philippine Democratical in Comparative Perspective," Comparative Politics, Vol. 28, No. 2, (January 1996), pp. 179－205. 转引自陈鸿瑜:《菲律宾的政党政治:从两党政治到多党政治之转变》,《问题与研究》1999年第5期。

1992年5月,在阿基诺总统执政满六年后,菲律宾依据宪法规定举行总统选举。结果,作为人民力量党—全国基督教民主联盟(Lakas—NUCD)总统候选人的拉莫斯获得当选。不过,他是少数总统,只获得了23.58%的选票(见下表)。而副总统则由菲律宾群众党的埃斯特拉达(Joseph Estrada)当选。拉莫斯执政后不久,执

政联盟即告分裂,其他各党为了准备1998年总统大选及国会改选也重新整合。政党数量迅速达到100多个。

表3-8 1992年菲律宾总统及国会选举各党议席数

候选人(政党)	得票率%	参议院议席	众议院议席
拉莫斯(Lakas-NUCD)	23.58	2 ·	44
圣地亚哥(Miriarn Defensor-Santiago)(PRP)	19.72	—	—
许寰哥(Eduardo Cojuangeo)(NPC)	18.17	5	36
密特拉(Ramon Mitra)(LDP)	14.64	16	87
伊梅尔达(Imelda Marcos)(KBL)	10.32	—	4
萨隆加(Jovito Salonga)(LP-PDP)	10.16	1	8
劳雷尔(NP)	3.4	0	4

注:Lakas-NUCD—基督教穆斯林民主力量党—全国基督教民主联盟;PRP—人民改革党;NPC—民族主义人民联盟;LDP—民主战斗党;KBL—新社会运动党;LP—PDP—自由党—菲律宾民主党;NP—国民党。

资料来源:Mark P. Thompson, “Off the Endangered List: Philippine Democratical in Comparative Perspective,” Comparative Politics, Vol. 28, No. 2, (January 1996), p. 195. 转引自陈鸿瑜:《菲律宾的政党政治:从两党政治到多党政治之转变》,《问题与研究》1999年第5期。

1998年5月,爱国民众党(1997年10月由菲律宾群众党、民主菲律宾战斗党、民族主义人民联盟三党组成)总统候选人埃斯特拉达以46.4%的得票率当选新一任菲律宾总统。在众议院,埃斯特拉达所领导的菲律宾群众党获得110席,勉强超过半数(众议院由选举产生的议席数为208席),如果再加上其联盟的政党民族主义人民联盟获得的15席,民主菲律宾战斗党获得的7席,则该党已可掌握众议院。(1998年菲律宾总统及众议院选举情况见下表)不过,由于菲律宾的政党分合频繁,这一多数局面并不稳定。2001年1月,埃斯特拉达因涉嫌贪污被逼下台,副总统阿罗约(Gloria Macapagal Arroyo)接任总统。2004年5月,阿罗约在新一轮全国大选中战胜对手,从而连任总统。

表 3—9　1998 年菲律宾总统选举各候选人得票率　（%）

候　选　人	得票率
埃斯特拉达(Joseph Estrada)	46.4
维尼西亚(Jose de Venecia)	17.1
罗科(Raul Roco)	11.9
奥斯敏纳(Lito Osmena)	8.6
林雯洛(Alfredo Lim)	7.4
戴维拉(Renato de Villa)	1.5
圣地亚哥(Miriarn Defensor—Santiago)	1.5
恩里莱(Juan Enrile Ponce)	1.4

资料来源：commission on Elections, Republic of the Philippines, 1998. 转引自陈鸿瑜《菲律宾的政党政治：从两党政治到多党政治之转变》，《问题与研究》1999 年第 5 期。

表 3—10　1998 年菲律宾国会众议院选举各党议席数

政　党	议席数
菲律宾群众党(LMP)	110
人民力量党—全国基督教民主联盟—统一穆斯林民主党(LE-NUCD-UMDP)	50
民族主义人民联盟(NPC)	15
自由党(PL)	14
民主战斗党(LDP)	7
其　他	6
无党派	2
政党名单代表	13
合　计	217

资料来源：http://www/agora.stm.it/elections/election/philippi.htm/，转引自陈鸿瑜《菲律宾的政党政治：从两党政治到多党政治之转变》，《问题与研究》1999 年第 5 期。

从以往的经验看，菲律宾多党林立的政党格局是由多方面原因促成的。其中，影响较为深远的是两个。一是政党制度改革。菲律宾制宪精英设计的保障小党的政党名单代表制，可能是造成菲律宾小党林立的原因之一。依据 1987 年宪法第六条第五项的规定，菲律宾除采取区域代表制（小选区多数代表制）外，还采取政党名单代表制（party—list system，即政党比例代表制）。1994 年 7

月菲律宾国会据此制定和通过了共和国第 7941 号法(Republic Act No. 7941),即关于政党名单代表制法。1998 年 5 月这一法律正式付诸实施。根据这一法律,政党名单代表制的名额应占众议院总议席数的 20%;以政党为基础,得票数排名为前五位的政党不能参加政党名单代表制;政党、组织及联合团体(coalition)获得政党名单代表制选票至少 2%者,可以得到一个席位;如获得票率 4%者,可得两个席位;获得票率 6%者,可得三个席位;但每个政党、组织及联合团体至多不能超过三席。这些规定有利于小党和弱党,容易造成小党林立的局面。二是菲律宾民主取向的政治文化。在推翻马科斯政权后,菲律宾人民反独裁、反威权、反传统政客的心理文化逐渐形成。在阿基诺政权建立后,分权化及分化(fragmentation)成为社会思想的主流。据此采行的包括国有企业民营化、土地改革、增强非政府组织角色、与左派政党和谈等政策,都激起代表新兴势力和利益的政党及团体的出现和发展。

总起来讲,菲律宾现有的多党制还处在一个成长的阶段,还有许多不完善、不规则的地方亟待改进。当然,可以想像,菲律宾走向完善的多党制的过程也将是一个复杂、渐进的过程,它需要多方面的条件。

第三节 印度尼西亚政党制度的发展

印度尼西亚独立以来的政党制度发展可以分为四个阶段,即“自由民主”阶段(1950—1959 年)、“有领导的民主”阶段(1960—1965 年)、“新秩序”阶段(1965—1997 年)和 1997 年以来的阶段。

在 1959 年以前的自由民主阶段,印度尼西亚实行的是西方式的多党制,即由各党竞争议会的多数党地位,以多数党组织内阁执掌政权。在这一时期,印度尼西亚总统苏加诺(Sukarno)致力于开放政党,让印度尼西亚人民参加其所喜爱的政党。一时间,印度尼

西亚的政党有如雨后春笋般地蓬勃发展起来，并很快进入所谓的“政党自由发展时期”[1]。据统计，在这一时期，印度尼西亚政党数量最多时曾达到46个，大致可以分为三类。第一类是属于宗教性的政党，如马斯友美党(The Masjumi Party, Masjumi)，主张建立一个完全以伊斯兰教为教义的国家，反对苏加诺提出的“建国五基”[2]，提倡引进外资以发展印度尼西亚经济。第二类是民族主义政党，以印度尼西亚民族党(The Indonesian Nationalist Party, PNI)为代表，以苏加诺及哈达(Hatta)为领袖，主张建国五基，提倡限制私人资本，保护民族工业及商业，并要把私人企业逐渐国营化。第三类政党是马克思主义或社会主义的政党，以印度尼西亚共产党(Partai Komunis Indonesia, P. K. I)及印度尼西亚社会党(Partai Sosiaeis Indonesia, P. S. I)为代表。它们的意识形态色彩非常浓厚，主张以马克思及列宁学说为领导原则，强调经济改革政策及社会主义的民主，以实现社会主义路线。

多元政治及政党的开放虽然给印度尼西亚人民提供了参政的机会，但却带来对领导中心的挑战，因为苏加诺所领导的党并没有在政府及国会中占有绝对的优势[3]。苏加诺政府为了推行代议政治，使其制度化，在1953年4月颁布了选举法，于是印度尼西亚政府在1955年9月举行了第一次国会选举。这次的选举有近30个

---

① 有关印度尼西亚政党在这一时期的自由蓬勃发展，参见陈水逢:《东南亚各国的政治社会动态》,(台北)商务印书馆1977年版，第229—236页。

② 即“信仰神道、人道主义、民族主义、民主和社会公正”五项基本建国原则，简称“潘查希拉”(Pancasila)。

③ 1950年9月组成的印度尼西亚首届国会不是通过选举，而是根据各党的力量按名额分配方式产生的。马斯友美党占49席(21%)，印度尼西亚民族党36席(16%)，印度尼西亚社会党17席(7.3%)，印度尼西亚共产党13席(5.6%)，天主教党9席(3.9%)，基督教党5席(2.2%)和平民党4席(1.7%)，而42%以上的席位在其余政党或个人中间分配。这样在新政府的初期阶段，是以马斯友美党为代表的右派政党占主导地位。Cf. M. C. Ricklefs, *A history of Modern Indonesia*, London and Basingstoke: The MacMillan Press Ltd., 1981, p. 230.

党参加，展现出多党参与的民主政治，但选举的结果使印度尼西亚的政治呈现分裂的现象。在国会中获得席位的政党有28个。在国会全部257个议席中，苏加诺领导的印度尼西亚民族党与马斯友美党各得57席，伊斯兰教师联合会(Nahdatul Ulama Nuslim)得到45席，印度尼西亚共产党得到39席，其余各党共得到59席。大选的重要结果如下表。

表3 11 1955年印度尼西亚国会选举结果

政 党	有效票数	有效票数百分比(%)	国会席位	国会席位百分比(%)
印度尼西亚民族党	8,434,653	22.3	57	22.2
马斯友美党	7,903,886	20.9	57	22.2
伊斯兰教师联合会	6,955,141	18.4	45	17.5
印度尼西亚共产党	6,176,914	16.4	39	15.2
印度尼西亚伊斯兰联盟党	1,091,160	2.9	8	3.1
印度尼西亚基督教党	1,003,325	2.6	8	3.1
天主教党	770,740	2.0	6	2.3
印度尼西亚社会党	753,191	2.0	5	1.9
平民党	199,588	0.5	2	0.8
其 他	4,496,701	12.0	30	11.7
总 数	37,785,299	100.0	257	100.0

资料来源：M. C. Ricklefs, *A history of Modern Indonesia*, London and Basingstoke: The MacMillan Press Ltd., 1981, p. 230.

由于没有一个政党在大选中获得绝对多数席位，民族党的阿里(Ali Sastroamidjojo)再次组阁。新内阁由民族党、马斯友美党和伊斯兰教师联合会三党组成，共产党被排斥在外。由于新内阁中各政党利益相互冲突，政治倾向对立，致使政府软弱无力，不能就重大问题达成协议，不能有效地履行政府的职能，从而使内阁岌岌可危。1957年3月，阿里辞去总理职务，苏加诺宣布实行军管，组织了一个非政党的“超国会非常时期事务内阁”。1959年7月，为维

护政局稳定，苏加诺在军方的支持下颁布行政命令，恢复1945年宪法，组织了以苏加诺总统本人兼任总理的“工作内阁”。

针对多党制造成的政府更迭频繁的弊端，苏加诺对自由竞争的政党制度提出了猛烈批评。他说在这种政党制度下，印度尼西亚成了“46个政党的决斗场”。由此他提出了“埋葬政党”的口号，但遭到各党派的反对。

1960年1月，苏加诺再度颁布行政命令，以解决国内的政治经济问题为由，下令解散国会及政党；并于3月另组一个新的国会。以此为标志，印度尼西亚的政党制度发展进入第二个阶段，即“有领导的民主”(Guilded democracy)阶段。在这一阶段，按照苏加诺的设想实行了一种新的政党制度。这种政党制度的核心是各政党按议会的席位比例共享权力。根据这一原则，1960年3月组成了“互助合作”国会。新国会起初包括261名议员，其中130名来自旧的政党代表，其余的131名由苏加诺总统自社会各个不同的专业集团遴选。各政党的席位分配情况是：民族党44席、伊斯兰教师联合会36席、共产党30席、基督教党6席、天主教党5席、伊斯兰联盟党5席、白尔蒂伊斯兰党2席、平民党1席，合计130席。除这9个政党之外，包括参与地方叛乱的马斯友美党在内的其他所有政党均被排除在国会之外，并陆续被取缔。[①] 苏加诺任命的“互助合作”内阁部长也按上述比例分配席位。后来，苏加诺又任命了一个有616名成员的临时人民协商会议，印度尼西亚共产党主席艾地(Dipa Nusantara Aiditren)任副主席。至此，苏加诺的有领导的民主基本建成。

有领导的民主制度的建立起到了一定积极作用。它制止了国内的分裂和动乱，削弱了右派的政治势力，提高了共产党的地位，使该党进入了政权。苏加诺试图以这种政党制度避免出现反对党，

---

① 孙福生等编：《印度尼西亚》，广西人民出版社1995年版，第106—109页。

使各政党在议会和内阁中形成一个团结和睦的整体。但实际上，这种政党制度并没有达到预期目的。苏加诺未能消除、控制国内以军队专业集团为核心的新右翼势力和以共产党为首的左翼势力之间的尖锐对立，从而决定了根本不可能实现所有政党共享权力的局面。另外，这一政党制度也并没有付诸实施，因为在有领导的民主时期，印度尼西亚未曾举行过以政党为基础的大选。而1965年"9·30"事件[1]的发生，更直接宣告了苏加诺"有领导的民主"的政党制度改革的失败。

1965年以后，印度尼西亚进入一个新的发展时期，即苏哈托(Soeharto)领导的新秩序时期。新秩序政府建立后，采取了一系列"改革"政党制度的措施以维护新政权。苏哈托的主要指导思想，一是否定50年代那种多党自由竞争，主张贯彻潘查希拉，不允许有西方式的反对党存在，尤其强调"协商一致"原则。二是确保政府有一个超强大的政党或组织的支持。为此，他首先在1966年3月27日宣布印度尼西亚共产党为非法，并对其进行了暴力镇压。其次，新政府在1967年颁布"简化政党条例"，规定所有政党必须遵循下列原则：(1)为减少政治组织间意识形态的冲突，所有政治组织必须同意以潘查希拉为其惟一的基本原则；(2)为了让人民在大选中能选择政治组织，必须简化政党体制，现有政党数量应予减少；(3)鉴于过去农村曾是各政治组织进行活动的主要场所(尤其在印度尼西亚共产党全盛时期时期更是如此)，对农村人民的社会生活和经济发展造成了"有害影响"，因此有必要使农村摆脱各政治组织的活动。再次，苏哈托着手组建自己的政党——"专业集团"(Golongan Karya, Golkar)，使苏加诺时代业已存在的"专业集团"扩

---

[1] 1965年9月30日，陆军和空军中一些拥护苏加诺总统的中下级军官，向被怀疑预谋推翻苏加诺总统的以纳苏蒂安(Nasution)为首的一批将领，进行先发制人的打击，结果遭到镇压而失败。此事习惯上称为"9·30"事件。事件发生后，以苏哈托为首的陆军发起反击，不久就攫取了政权。

大成为一个覆盖面最广、人数最多的政治集团，成为“新秩序政府”的政治权力基础。[1]

为准备1971年的大选，苏哈托政府还实施了政党合并计划。苏哈托把政党比作车辆。他说印度尼西亚不需要那么多车辆，两三辆就够了，把多余的车辆放在车库里，让“我们大家都围绕一个轴心运转，不要尔虞我诈”[2]。为了实现合并，苏哈托巧妙地避开政治观点的分歧，而只强调在世界观上基本的哲学倾向。他向各政党领袖提出两种选择：“你们是站在突出精神的一边呢，还是站在突出物质的一边，换句话说：你们的纲领是先精神后物质呢，还是先物质后精神？”[3]在两者之间不得不作出选择的情况下，9个政党合并成了两大政党。民族党、天主教党、基督教党等做了“突出物质”的选择，组成了印度尼西亚民主党（Partai Demokrasi Indonesia，PDI）。而四个老穆斯林党，即伊斯兰教师联合会、穆斯林党、伊斯兰联盟党、白尔蒂伊斯兰党选择了“突出精神”的纲领，从而组成了建设团结党（Partai Persatuan Pembangnan，PPP）。在1971年的大选中，专业集团获胜。自此，在印度尼西亚的政治舞台上，就只有三个政党了：执政的专业集团及两个反对党：建设团结党和印度尼西亚民主党。

1975年8月，新秩序政府还颁布了政党法，把60年代末业已形成的政党制度格局以法律形式予以确认，规定：一切未经允许的政党活动均为反对国家，反对潘查希拉，反对宪法的活动；没有书面批准，一切政府官员均不得参加任何政党活动（按照该法解释，专业集团不在此列，因为专业集团不是政党，而是超党派的政治组织）；县以下的基层实行非政治化，禁止政党在非大选期间到县级

---

① 参见孙福生等编：《印度尼西亚》，广西人民出版社1995年版，第109－110页。

② 〔印尼〕苏哈托：《苏哈托自传——我的思想、言论和行动》，世界知识出版社1991年版，第196页。

③ 同上书，第195页。

以下的乡村进行政治活动(这一规定明显对两政党不利,因为按照这一规定,它们不可能在广大农村建立基层支部。相反,却极大地有利于执政的专业集团,因为所有行政单位的主管都必须加入专业集团,在此情形下,乡村的行政首长即可以代表专业集团随时对民众产生影响)。[1]另外,在实际运行中,政党制度实行的是"协商一致"的原则。在议会,对于政府的议案,尤其重大问题,只要建设团结党和民主党持不同意见时,就继续讨论下去,直到它们被迫同意,达成一致,而不是通过投票来解决分歧。

正是由于苏哈托采取了种种措施保证了以军队为核心的专业集团的统治地位,所以在1971年至1997年的历届国会[2]的选举中,专业集团都取得了压倒性的胜利(如下表所示)。而且事实上,远在选举之前,人们就已经知道专业集团将会获胜。因此,在新秩序政府时期,印度尼西亚从未出现过真正具有竞争性的选举;选举在当时只是选举主义(electoralism)的一种形式。[3]而建设团结党和印度尼西亚民主党充其量只是政党竞争的一种摆设。由此,可以说,在新秩序政府之下,专业集团是政治体系中的一个独大政党。几十年来,印度尼西亚实行的是一种典型的一党独大的政党制度。

---

① Robert Cribb and Colin Brown, *Modern Indonesia: A Histroy Since 1945*, New York: Longman Publishing, 1995, pp. 130—1.

② 印度尼西亚的最高权力机构是人民协商会议(MPR),立法机构即国会是人民协商会议的组成部分,名称为人民代表议会(DPR)。在1987—1997年,国会议员人数为500人。在500名国会议员中,有400名由选民选举产生,另外100名由总统指定。分别代表军队和各省的专业集团。1999年宪法修正案通过后,国会议员人数仍为500人,但其中462名需经选举产生,另38名为军警代表,由武装部队司令推荐,总统任命。瓦希德和梅加瓦蒂当政后,新的宪法修正案规定,国会议员人数为550人,全部由选民在全国范围内选举产生。

③ 参见李美贤:《印尼的政党政治:走上"非自由民主"之路?》,《东南亚季刊》1997年第2卷第1期;李美贤:《1997年印尼国会大选与"开放政治"》,《东南亚季刊》,1997年第2卷第4期。

表3-12　印度尼西亚历届国会选举*各政党得票率(1971—1997年)

(%)

年　份	专业集团	建设团结党	印度尼西亚民主党
1971	62.80	27.11	10.09
1977	62.11	29.29	8.60
1982	64.34	27.78	7.88
1987	73.16	15.97	10.89
1992	68	17	15
1997	74.26	22.71	3.03

注：* 表中所指的国会选举是指人民代表议会(DPR)的选举。

资料来源：区钜龙：《印尼政治歌剧的持续与演变》，《问题与研究》第36卷第12期，1998年12月。

1997年亚洲金融危机爆发后，印度尼西亚面临30多年来最严重的金融风暴和经济萧条。在此关头，苏哈托政府未能迅即采取果断有效的因应对策，结果使得经济萧条演变成大规模反政府的群众运动，并最终导致苏哈托于1998年5月21日下台。其继任者哈比比(Jusuf Habibie)为了保护政权，安定民心，上台不久即采取了一系列政治改革措施，其中很重要的一项内容就是取消对政党的禁令。根据1999年1月颁行的新政党法的规定，"50名以上年满21岁的公民只要遵循'不宣传共产主义，不接收外国资金援助，不向外国提供有损于本国利益的情报，不从事有损于印度尼西亚友好国家的行为'的原则，便可成立政党"[①]。在这种政治气候下，新政党如雨后春笋般地涌现。1998年5月党禁解除后不久，印度尼西亚先后先后涌现出了140多个政党[②]。到2004年4月大选前，有237个政党登记参选[③]，甚至部分华裔人士也纷纷组党，争取参

① 《世界知识年鉴2003/2004》，世界知识出版社2003年版，第266页。

② 参见黄昆章：《论印尼华裔政党与参政》，《东南亚纵横》2004年第5期。

③ 参见吴文侠：《2004年印尼大选透视》，《东南亚动态与研究》2004年第8期。

政权利。这样,印度尼西亚很快步入多党政治阶段。

1999 年 6 月,印度尼西亚举行 44 年来第一次多党选举,共有 48 个政党参加角逐,其中 21 个党取得了议席,有五个政党脱颖而出,它们是:梅加瓦蒂(Megawati Sukarnoputri)领导的印度尼西亚民主斗争党(Partai Demokrasi Indonesia—Perjuangan)[1]、执政党专业集团党[2]、哈姆扎(Hamzah Haz)领导的建设团结党、瓦希德(Abdul Waheed)领导的民族觉醒党(Partai Kebangkitan Bangsa)、阿米安·赖斯(Amien Rais)领导的国家使命党(Partai Amanat Nasional)。结果印度尼西亚民主斗争党获胜,共赢得 153 个议席,成为国会第一大党。专业集团在此次选举中获 120 个议席,退居第二。建设团结党获 58 个议席,是国会第三大党。瓦希德领导的民族觉醒党在 1998 年 7 月成立,被认为是以伊斯兰教士联合会为背景的政党,获 51 个议席,是国会第四大党。国家使命党成立于 1998 年 8 月,党员多为第二大穆斯林团体穆罕默迪亚(Muhammadiyah)成员,具有现代伊斯兰派特征,获 34 个议席,是国会第五大党。由于在大选中没有一个政党在国会和人民协商会议中获得绝对多数,因此,在随后的总统选举中只能组成联合政府。最终瓦希德由于得到专业集团、国家使命党和军队的支持而当选印度尼西亚第四任总统,梅加瓦蒂为副总统。至此,印度尼西亚的政党制度成为名副其实的多党制。

2001 年 7 月 23 日,人民协商会议特别会议以渎职罪罢免瓦希德总统职务,副总统梅加瓦蒂接任总统。2004 年 4 月印度尼西亚举行独立后的第三次民主选举,产生国会议员 550 人,加上地方

---

[1] 该党于 1998 年 10 月成立,由原印度尼西亚民主党分裂出来的人士组成,系民族主义政党、世俗政治力量代表。以"潘查希拉"为国家意识形态基础,弘扬民族精神,反对宗教和种族歧视。

[2] 1967 年至 1999 年 6 月为事实上的执政党,但一直自称为社会政治组织。1999 年 3 月 7 日正式宣布为政党。

代表128人，组成最高权力机构人民协商会议。这次大选产生了七大政党，即专业集团党、民主斗争党、建设团结党、民主党、民族复兴党、国家使命党和福利公正党。7月5日举行总统直选，民主党领袖苏西洛(Susilo Bambang Yudhoyono)组合和在任总统梅加瓦蒂组合领先于其他三对总统候选人，但都没有超过半数选票。9月20日总统直选第二轮投票，苏西洛—卡拉组合获得选票的60.9%，以多数选票当选印度尼西亚第六任正副总统。由于苏西洛领导的民主党未能取得国会多数席位，因此他组成的政府仍为多党联合政府，照顾了七个助选政党[①] 的利益。包括民主党在内，每个党都有1—2名部长入阁，约占内阁成员的40%。

总起来看，印度尼西亚独立以来的政党制度发展经历了一个从西方式多党制向一党独大制，再从一党独大制向多党制转变的过程。在这一转变过程中，既有人为选择的因素，也反映了时代和环境的要求。可以设想，随着经济、政治、文化及社会的发展，印度尼西亚的政党制度会不断走向完善和成熟。

第四节　马来西亚政党制度的发展

马来西亚是在1957年8月才从英国的殖民统治下独立出来的。[②] 独立后，马来西亚曾效仿英国建立起一个允许多党竞争的民主政体，实行多党制的政党制度，但在实际上，由于受国内特定环境的影响，马来西亚始终没有形成多个势均力敌的政党，因而也就没有两党制或多党制的政党政治局面。相反，却形成了一个典型的一党独大制的政党制度。只不过这里所说的“一党”并非严格意义

---

① 这些政党主要是：新月星党(Partai Bulan Bintang / Crescent Star Party)、繁荣正义党、民族觉醒党、国家使命党、建设团结党等。

② 从1957年到1963年，马来西亚国名为马来亚。1963年9月16日，马来亚在吸收新加坡、沙捞越、沙巴加入后，改称马来西亚联邦。1965年8月9日新加坡宣布退出。

上的一个党，而是指多个政党以政党联盟形式出现的联盟党。

有关马来西亚政党制度的类型，人们有另外一种不同的看法。这种看法认为，马来西亚实行的政党制度在东南亚国家中极为特殊，它既不是典型意义上的一党制，也不是典型意义上的多党制，而是一种特殊形式的一党制或多党制，是由几个政党联合组成政党联盟执政的制度。[1] 应该说，这种看法有其一定的道理。因为如本书第一章所述及的，一党制，是指在一国中，按照宪法规定，执政党是惟一合法政党，其他政党被禁止存在的政党制度。而多党制是指在国内众多政党中，没有一个政党能够通过选举单独执政，而只能由政党联盟联合执政的政党制度。比照这两个定义，马来西亚的政党制度的确不构成典型的一党制或多党制，但同时，它又是由一个党，准确地说，是由多个党组成的一个政党联盟长期执政的，因此多少带有一党制或多党制的成分。本书不否认这种看法，但又认为，仅仅基于外在特征说这种政党制度是一种非典型的一党制或多党制，显得有些含混。因此，本书更倾向于认为该种政党制度是一党独大制。因为在马来西亚，自 1957 年独立以来，国内确实存在多个政党，而且政权又是长期掌握在一个带有实体性质的政党——先是马华印联盟党(the Alliance Party of Malayan，Chinese and Indian)和马来西亚联盟党(the Alliance Party of Malaysia)，后是国民阵线(Barisan Nasional，National Front)——的手中。

马来西亚一党独大制的发展，以 1969 年的“5·13”事件[2] 为分野，经历了两个大的阶段。在前一阶段(1957—1969 年)，主导马来西亚政坛的党是马华印联盟党及随后的马来西亚联盟党。在后一阶段(1969 年至今)，居于独大地位的党是以巫统(全称马来民

---

① 参见张锡镇:《当代东南亚政治》，南宁:广西人民出版社 1994 年版，第 269 页。

② 1969 年 5 月 13 日，吉隆坡的马来人与非马来人(主要是华人)之间因选举结果而爆发激烈的种族冲突。在骚乱中，有 150 多人丧生，绝大多数是华人。是为“5·13”事件。

族统一机构,United Malays National Organization)为首的国民阵线。

二战结束后,英国殖民者企图在日本撤出马来半岛后,在该地区重建其殖民统治。英国政府的两项殖民政策激起几乎马来亚各个阶层的反对和抗议,一是成立一个统一的英属殖民地——马来亚联盟(The Malayan Union),削弱马来王权;二是将新加坡划为独立的直辖殖民地,实行“新、马分治”,以扼杀马来亚人民的民族解放运动。为了抵制英国的错误政策,争取民族的完全独立,马来人迫切需要有政党组织来领导民族独立运动。1946 年 5 月,马来人的第一个政党——马来民族统一机构(即巫统)应时而生了。巫统的纲领是保护马来人的领导地位和特殊利益,当前任务是反对英国人的马来亚联盟计划。受其影响,马来亚华人和印度人也建立了各自代表本民族利益的政党组织,即马来亚华人工会(Malayan Chinese Association,简称马华工会,1949 年 2 月成立)和马来亚印度人国大党(Malayan Indian Congress,1946 年 8 月成立)。三大政党之间尽管弥漫着浓烈的民族主义气息,但它们之间的矛盾比起同英国殖民者之间的矛盾,显然处于次要地位。三个民族主义政党都清醒地意识到,仅靠自身的力量不足以解决本民族的生存和发展问题,更不可能赢得马来亚的独立。驱除殖民统治的共同愿望,使三党开始尝试着进行合作。1952 年 2 月,巫统同马华工会结成联盟,拟参与马来亚部分自治政府。1955 年 4 月马华联盟吸收印度人国大党组成马华印联盟党,参加马来亚联合邦首届大选获胜。三党的合作,使英国利用马、华、印民族间的矛盾维持殖民统治的企图破灭。三党共同领导了马来亚的民族解放运动,迫使英国政府撤出了马来亚。1957 年 8 月马来亚宣告独立,马华印联盟也自然地成为了马来亚的执政党。

马来亚独立后,以往被掩盖的民族矛盾成为三个民族主义政党必须面对的问题。经过激烈的争议,三方最终达成了一项妥协性

协议，即“1957 年的讨价还价”。据此，马来人承认华人和印度人的公民权，作为交换，其他民族承认马来人享有政治经济上的特权，即“马来人特权”。[1] 这项“平等交易”的达成，避免了马华印联盟党的分裂。从此，马来亚一党独大的政党政治格局开始形成。

1963 年 9 月马来西亚联邦成立后，以巫统为首的马华印联盟党继续执政。为扩大势力，马华印联盟党还于 1965 年 4 月吸收沙捞越联盟党（The Sarawak Alliance Party）、沙巴联盟党（The Sabah Alliance Party）组成马来西亚联盟党。

自 50 年代中后期到 60 年代末，以“平等交易”为合作基础的马华印联盟党及后来的马来西亚联盟党，尽管经历了新加坡的分治等重大政治事件，但始终牢牢地掌握着马来西亚的统治权。然而，到了 60 年代末期，另一些华人政党如民主行动党（The Democratic Action Party）、人民运动党（又称民政党，The People's Movement Party）等的迅速崛起，加上马来人与华人间的贫富悬殊进一步拉大，马、华两大民族之间的矛盾变得尖锐起来。以 1969 年的地方选举华人在野党的得票率急剧上升为导火索，爆发了马、华两大民族间的严重武装冲突。这就是震惊世界的“5・13”事件。事件的发生使联盟党在选举中受到一次重创。尽管它在国会中还是占有优势，但其议席却从 1964 年的 89 席下降为 66 席，选民票数从总数的 58.4%下降为 48.8%。[2]

“5・13”事件的爆发，标志着马来人的政治统治优势地位遭到了严峻的挑战。事件发生后，巫统内部出现了激烈的权力斗争，以副总理兼国防部长敦・拉扎克（Tun Razak）为首的强硬派战胜以总理拉赫曼（Tunku Abdul Rahman）为首的民主派取得领导地

---

[1] 参见陈晓律等：《马来西亚——多元文化中的民主与权威》，四川人民出版社 2000 年版，第 286 页。

[2] Barbara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, London: Macmillan, 1982, p. 280.

位。1970年9月拉扎克出任总理。为解决尖锐的民族矛盾，拉扎克在经济上提出了“新经济政策”（简称NEP），目的是尽可能缩小马、华两族间的经济差距；政治上则着手对联盟党的组织形式进行改造，试图通过“联合缔造运动”废除英国式的民主体制，重新建构一套权威的政治体制。从1971年开始，拉扎克便着手建立一个扩大的联盟。经过拉扎克的说服工作，到1974年4月，新的政党联盟正式成立，它一共吸收了九个政党，更名为国民阵线[①]，各党依然相对独立，但在大选时采取共同的竞选纲领和统一的标志。国民阵线的成立，从表面上看来，只是政党数目的简单扩大，但在这种简单扩大现象的背后却产生了深刻的政治权力结构变动。首先，它把所有马来人政党团结在一起，消除了马来人反对党，使之形成一个权力核心。这个核心的形成，自然使非马来人政党的地位大大下降。其次，马华工会、印度人国大党以外的代表华人利益和印度人利益的政党，如人民运动党、人民进步党等的加入，降低了马华工会、印度人国大党在国民阵线中的代表性，使其在阵线内的权力份额相应减少。因此，拉扎克的“国阵运动”巧妙地削弱了非马来人政党的政治权力，大大强化了以巫统为首的马来人政党的政治权力。从此，他们拥有了对政权绝对的、合法的支配权。而一党独大制的政党制度也因此具有了更加坚固的组织基础。

新成立的国民阵线在1974年8月的大选中经受了首次考验。

---

① 目前，国民阵线共有14个成员党，即：巫统（United Malays National Organization）、马来西亚华人公会（Malaysian Chinese Association）、马来西亚印度人国大党（Malaysian Indian Congress）、人民运动党（又称民政党，The People's Movement Party）、马来西亚人民进步党（The People's Progressive Party of Malaysia）、沙捞越土著保守统一党（Parti Pesaka Bumiputra Bersatu Sarawak）、沙捞越人民联合党（The Sarawak United People's Party）、沙捞越国民党（The Sarawak National Party）、沙捞越达雅克族党（Parti Bangsa Dayak Sarawak）、沙巴自由民主党（The Liberal Democratic Party of Sabah）、沙巴进步党（The Sabah Progressive Party）、沙巴人民团结党（Parti Bersatu Rakyat Sabah）、沙巴民主党（Parti Demokratik Sabah）、沙巴团结党（Parti Bersatu Sabah）。现任主席为巴达维（Abdullah Badawi）。

在这次大选中，反对党没有一个主要的核心进行协调，很快就陷入了个人之间的冲突和意识形态的纷争，结果国民阵线在这次大选中获得了意想不到的胜利，在总共 124 个议席中，它获得了 104 个议席，而巫统单独获得的议席就有 62 个。[①]同时，国民阵线还在各州的选举中获得了完全的胜利。

但在 1975—1977 年间，巫统内部围绕权力分配问题再次发生危机。前总理拉赫曼的支持者和拉扎克的挑战者都宣称，拉扎克及其同伙在联盟中分享了不适当的权力和特权。为了扫除党内的潜在威胁，拉扎克政府于 1975 年 11 月以 16 项腐败罪将在贫穷的马来人中享有很大影响，在党内威望日益上升的哈桑(Harun Idris)逮捕。[②]1976 年 1 月拉扎克总理去世后，巫统内部的权力之争发生了新的变化。在反复的较量后，马哈蒂尔(Mahithir Mohamad)[③]最终获胜。1981 年 7 月，当拉扎克的继任者侯赛因·奥恩(Hussein Onn)退休后，巫统一致推选马哈蒂尔为党的新领导人和新总理。

以马哈蒂尔的上台为标志，马来西亚的政党制度发展进入一个新的阶段，其最大的特点就是巫统的分裂。虽然执政的国民阵线在 1982 年 4 月和 1986 年 8 月的大选中都以压倒优势取得了胜利，但作为国民阵线之核心的巫统却面临日益严重的危机，巫统主席和国民阵线主席马哈蒂尔的权威地位开始遭到党内其他高级领导人的挑战。1987 年巫统内部纷争的结果是最终在 1988 年导致

---

① Barbara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, London: Macmillan, 1982, p. 293.

② Harold Crouch, *Government and Society in Malaysia*, Cornell University Press, 1996, p. 100.

③ 马哈蒂尔·穆罕默德，1925 年生于吉打州，1953 年毕业于新加坡马来亚大学医学系。当过医生。是巫统早期党员。1969 年因公开要求拉赫曼总理下台被巫统开除。1972 年重新加入巫统。后陆续担任国会议员，马来西亚驻联合国代表，马来西亚教育部长，副总理兼教育部长等。1981 年起任总理兼内政部长。1999 年辞去内政部长职。2001 年 6 月起兼任财政部长和特别任务部长。1981 年起任巫统主席和国民阵线主席。2003 年 10 月 31 日，辞去党政一切职务，由巴达维接任。

了党的分裂——具有几十年历史的巫统分裂为两个政党[①]，即以马哈蒂尔为首的主流派于1988年注册成立的新巫统(New UMNO)和以东姑·拉扎利(Teng Razaleigh)为首的持不同政见者于1989年5月获准成立的四六精神党(Semangat 46)[②]。新巫统继承了老巫统的合法地位，依然是马来西亚最大的政党，有成员105万，而且全部为马来人，在国内政坛上仍然雄居于霸主地位。

为了同执政党国民阵线相抗衡，1990年，四六精神党、伊斯兰教党、民主行动党和几个穆斯林小党组成反对党联盟，称人民团结阵线。1992年5月改名为人民阵线(The People's Front)，成员党增加到7个，即四六精神党、民主行动党、马来西亚人民党、马来西亚穆斯林印度人国大党、印度人进步阵线、哈民党、马来西亚团结党等。其中最主要的政党是民主行动党和四六精神党。[③]阵线主席由四六精神党主席东姑·拉扎利担任。

尽管反对党做了很大努力，但1990年选举的结果还是执政党国民阵线获得了180席中的127席，这虽然比以前的少了21席，但仍然还是保有2/3的优势[④]。接下来，在1995年的议会大选中，国民阵线又取得了192个席位的161席的压倒性胜利。而在反对党联盟方面，由于联盟内部各党意识形态存在差距，缺乏有效的团结，因此在历次大选中的表现不尽如人意。在1990年的大选中，只取得180个席位的37个议席；在1995年的大选中，只取得了192

---

① Joel S. Kahn and Francis Loh Kok Wah, *Fragmented Vision*, University of Hawaii Press, 1992, p. 30.

② 巫统创建于1946年。四六精神党的名称意味着要继承和发扬巫统的传统精神。

③ Harold Crouch, *Government and Society in Malaysia*, Cornell University Press, 1996, p. 128.

④ Harold Crouch, "Authoritarian trends, the UMNO split and the Limits to State Power", in Joel S. Kahn and Francis Loh Kok Wah, *Fragmented Vision*, University of Hawaii Press, 1992, p. 36－7.

个席位中的31席。[1] 大选后，人民阵线即告解散，其轴心四六精神党还于1996年集体重归巫统。至此，国民阵线一党独大的地位更加巩固。

1997年亚洲金融危机爆发导致的经济衰退，以及1998年9月的“安瓦尔(Anwar ibrahim)事件”[2]，使马来西亚国内形势空前动荡，对政府的抨击和反政府的骚动均史无前例。马哈蒂尔领导的执政党——国民阵线，顿时陷入严重的政治危机。不少评论认为，国民阵线在1999年的第十届大选中将失去2/3的国会绝对多数席位。甚至有舆论认为马来西亚人民会抛弃国民阵线，马哈蒂尔也将像印尼苏哈托那样被政治运动所推翻。

实际的情形虽不至如此，但对国民阵线来说，1999年11月29日举行的马来西亚第十届大选的确是该党自成立以来的最艰难的一场战斗，是执政党联盟国民阵线与反对党联盟替代阵线(The Alternative Front)硬碰硬的全面较量，国民阵线面临的挑战是前所未有的。代表不同种族利益的四大反对党——安瓦尔夫人旺·阿兹莎(Wan Azizah)领导的国民公正党(National Justice Party)、华人的民主行动党(The Democratic Action Party)、印度人的人民党(The People's Party)和马来人的伊斯兰教党(Parti Islam Malaysia)此前已正式组成政党联盟替代阵线，共同对阵国民阵线，而不像以前那样相互暗中支持或组成“两线制”。替代阵线统一提出单一候选人，以“一对一”的策略，全面挑战国民阵线在各个选区的候选人，而不像以前那样只集中力量谋求部分选区的突破，或多个反对党候选人在同一选区角逐。除了非替代阵线政党和独立人士参选外，两大政党联盟直接对垒竞选的国会议席多达

---

[1] 参见朱仁显等:《90年代马来西亚政党的变化趋势》,《南洋问题研究》1999年第4期。

[2] 1998年9月，马来西亚政府罢黜和逮捕前副总理和巫统署理主席安瓦尔后爆发的反政府事件。

152席。[1]

1999年11月30日，马来西亚第十届大选结果揭晓，国民阵线再度获胜，赢得193个国会议席的148席，掌握了3/4以上的席位，实现了该党控制国会2/3绝对多数席位的预期目标，马哈蒂尔也再度以多数席位党领袖的身份蝉联总理。反对党替代阵线仅获42席，另一反对党沙巴团结党(Parti Bersatu Sabah)获得其余3席。在州议会中，国民阵线也赢得394席中的281席，替代阵线则赢得其余113席(见下表)。国民阵线之所以能够取得这次大选的胜利，最主要的原因是其领导国家经济发展所取得的成绩，特别是领导马来西亚渡过亚洲金融危机所作的贡献。另外，国民阵线在政治上占有的明显优势[2]，以及得到华人选民的全力支持等，也都是国民阵线获胜的重要原因。

---

① 参见廖小健:《国阵大选获胜原因初探》,《东南亚研究》2000年第1期。

② 在政治上，国民阵线比替代阵线占有明显优势。国民阵线力量雄厚，其最大党巫统拥有270多万党员，约占土著马来族人的20%，它还通过各级党政官员，成功地逐级管理和控制着广大的基层马来人。其第二大党马华公会，拥有近百万党员，约占华族人口的15%，其社会基础是广泛的华人工商阶层。而替代阵线的主要政党国民公正党、伊斯兰教党和民主行动党据称各有几十万党员，它们的社会基础主要是专业人士、青年学生、部分农村马来人，以及华教人士。为了更有效地保护自己的利益，马、华、印三大民族都自然地倾向于选择强大的国民阵线作为其利益代表。

表 3-13 1999 年马来西亚国会及州议会选举结果

所有州	国会议席(总 193 席)				州议席(总 394 席)			
	BN	BA	反对党	其他	BN	BA	反对党	其他
联邦直辖区(Fed. Territory)	6	4	—	—	—	—	—	—
柔佛(Johor)	20	—	—	—	40	—	—	—
吉打(Kedah)	7	8	—	—	24	12	—	—
吉兰丹(Kelantans)	1	13	—	—	2	41	—	—
纳闽(Labuan)	1	—	—	—	—	—	—	—
马六甲(Malacca)	4	1	—	—	21	4	—	—
森美兰(Negri Sembilan)	7	—	—	—	32	—	—	—
彭亨(Pahang)	11	—	—	—	30	8	—	—
槟榔屿(Penang)	6	5	—	—	30	3	—	—
玻璃市(Perak)	20	3	—	—	44	8	—	—
霹雳(Perlis)	3	—	—	—	12	3	—	—
沙巴 (Sabah)	17	·	3	—	—	—	—	—
沙捞越 (Sarawak)	28	—	—	—	—	—	—	—
雪兰莪(Selangor)	17	—	—	—	42	6	—	—
丁加奴(Terengganu)	—	8	—	—	4	28	—	—
总　计	148	42	3	—	281	113	—	—

注：BN——国民阵线，BA——替代阵线，反对党主要是沙巴团结党。

资料来源：http://thestar.com.my/election2004/results1999/results.html

国民阵线虽然再度获胜，但也造成一个严重的社会后果，即马来社会的分裂。在这次大选中，国民阵线不仅没有夺回马来人密集的吉兰丹州政权，连控制数十年的丁加奴州也给伊斯兰教党夺走，伊斯兰教党夺得丁加奴州 32 个议席的 25 席，国阵只获 4 席，连担任 25 年丁州州务大臣的丹斯里旺莫达亦没能保住州议席。此外，巫统数位部长大选失利，巫统所获 71 个国会议席比 1995 年的 88 席少了 17 席，而马来人反对党伊斯兰教党却获得 27 席(见下表)。

表 3—14　1999 年马来西亚国会及州议会选举各党获得议席数

	政　党	国会议席	州议席
替代阵线	民主行动党(DAP)	10	11
国会议席—42 席	国民公正党(KEADILAN)	5	4
州议席—113 席	伊斯兰教党(PAS)	27	98
国民阵线	Direct	1	—
国会议席—148 席	人民运动党(GER)	6	21
州议席—281 席	沙巴自由民主党(LDP)	1	—
	马来西亚华人公会(MCA)	29	69
	马来西亚印度人国大党(MIC)	7	15
	沙捞越土著保守党(PBB)	10	—
	沙捞越达雅克族党(PBDS)	6	—
	沙巴进步党(SAPP)	2	—
	沙捞越国民党(SNAP)	4	—
	沙捞越人民联合党(SUPP)	8	—
	巫统(UMNO)	71	176
	沙巴民主党(UPKO)	3	—
反对党			
国会议席—3 席	沙巴团结党(PBS)	3	—
州议席—0 席			

资料来源:http://www.thestar.com.my/election2004/results1999/results.html

经过 1999 年的大选后,有学者提出一种观点,认为“马来西亚执政党联盟国民阵线执政 40 多年以来首次面对一个较为稳固的反对党联盟——替代阵线的挑战,马来西亚‘两线制’已初具规模”。这种观点还认为,“两线制”相当于西方国家的两党制,即一国中存在实力相当的足可以相互取代的朝野两党或朝野两大政治阵线,人们可以根据它们各自的表现选择执政者,从而形成两党轮换上台执政的政治制度。如果马来西亚在野阵营继续发展和壮大,一直被认为不可动摇的强势国民阵线政权就有可能被削弱甚至替换,一直为其主导的马来西亚政治经济的发展,也可能随之出现深

刻的变化。[1] 尽管这种预测有一定的前瞻性和合理性，但马来西亚的政党制度并没有朝着人们设想的方向发展。事实是，由于反对党联盟成立得过于仓促，各党之间也存在矛盾和分歧。马来西亚国内最大的反对党伊斯兰教党提出建立伊斯兰神权国家的主张，失去了多数中庸温和的马来族人和广大华人、印度人的支持，也导致了替代阵线的分裂。民主行动党坚决反对建立伊斯兰教国，在 2004 年大选前退出替代阵线。至此，一度被人们寄予希望的替代阵线变得四分五裂。

2004 年 3 月 22 日，马来西亚第 11 届大选结果揭晓。执政党国民阵线获得国会全部 219 个议席的 198 席，从而以占压倒性多数的优势取得大选胜利。反对党方面仅获 20 席，其中前最大反对党伊斯兰教党只获 7 席，另外两个反对党民主行动党获 12 席，公正党获 1 席。在州议会选举中，国民阵线获得全部 505 个议席中的 453 席，反对党获 51 席，其中伊斯兰教党获 36 席，民主行动党获 15 席，而公正党则没有获得议席（见下表）。从这些选举结果可以看出，经过一段时间的重整后，执政党国民阵线不仅没有萎缩，相反比以前有了更大发展，而反对党方面由于联盟关系的解散，与国民阵线的差距进一步拉大。马来西亚一党独大的政党政治局面更加巩固了。

形成以上局面的原因，除了反对党的分裂和软弱外，很重要的一个方面在于马来西亚人民对国民阵线奉行的稳定、发展政策的支持和认同。另外，巴达维自 2003 年 10 月出任总理后树立起来的廉政、亲民形象，也对大选结果产生了重要影响。

[1] 参见廖小健：《马来西亚“两线制”初步形成》，《当代亚太》2001 年第 4 期。

表 3—15　2004 年马来西亚国会及州议会选举结果

所有州*	国会议席			州议席		
	国民阵线	反对党	其他	国民阵线	反对党	其他
吉隆坡(F.T. Kuala Lumpur)	7	4	—	—	—	—
纳闽(F.T. Labuan)	1	—	—	—	—	—
布特拉加亚(F.T. Putrajaya)	1	—	—	—	—	—
柔佛	26	—	—	55	1	—
吉打	14	1	—	31	5	—
吉兰丹	8	6	—	21	24	—
马六甲	6	—	—	26	2	—
森美兰	8	—	—	34	2	—
彭亨	14	—	—	41	1	—
槟榔屿	8	5	—	38	2	—
霹雳	21	3	—	52	7	—
玻璃市	3	—	—	14	1	—
沙巴	24	—	1	59	—	1
沙捞越	27	1	—	—	—	—
雪兰莪	22	—	—	54	2	—
丁加奴	8	—	—	28	4	—
总 计	198	20	1	453	51	1

注：* 吉隆坡和纳闽为联邦直辖区，布特拉加亚为联邦政府行政中心，其余为 13 个州。

资料来源：http://www.thestar.com.my/election2004/results/results.html

表 3—16 2004 年马来西亚国会及州议会选举各党获得议席数

政党		国会议席	州议席
国民阵线: 国会议席—198 席 州议席—453 席	人民运动党	10	30
	沙巴自由民主党	—	3
	马来西亚华人公会	31	76
	马来西亚印度人国大党	9	19
	沙捞越土著保守党	11	—
	沙捞越达雅克族党	6	—
	沙巴人民团结党(PBRS)	1	1
	沙巴团结党(PBS)	4	13
	人民进步党(PPP)	1	—
	沙巴进步党(SAPP)	2	4
	沙捞越进步民主党(SPDP)	4	—
	沙捞越人民联合党	6	—
	巫统	109	302
	沙巴民主党	4	5
独立人士: 国会议席—1 席 州议席—1 席	独立人士(IND)	1	1
反对党: 国会议席—20 席 州议席—51 席	民主行动党	12	15
	公正党(KEADILAN)*	1	—
	伊斯兰教党	7	36

注:* 2002 年 7 月,国民公正党与人民党达成合并意向。合并后的党名为人民公正党(KeAdilan),简称公正党。2003 年 3 月,该党获政府有条件承认。2004 年 5 月,该党正式获准注册成立。

资料来源:http://www.thestar.com.my/election2004/results/results.html

总结马来西亚一党独大制的发展历程,可以看出马来西亚政党制度的一些主要特征。一是以政党联盟形式存在的一党独大制是马来西亚多种族社会的产物。在马来西亚浓重的种族政治氛围下,不实现多种族政党的联合,马来西亚社会就很难有一个和谐、安宁的环境,经济社会的发展也将缺少可靠的政治保障。而要实现

社会最大限度的整合，就需要有一种能够把各方力量团结在一起的、具有较高权威的政治组织形式。在马来西亚，这种组织形式的合适载体就是政党联盟。可以说，不论是早期的马华印联盟党，还是1974年以来的国民阵线，都是因应这种需求而产生的。二是在独大的执政党联盟内部，存在一个起主导和支配作用的政党，即巫统。巫统在执政党联盟内部地位的形成，既与马来西亚社会的种族构成有关，也同巫统领导人高超的政治谋略和统御艺术密切联系。三是与执政党联盟争夺政权的反对党长期存在，并一度组成政党联盟，但并没有撼动执政党的独大地位，相反，其自身的力量却不断有所弱化。这一点，从人民阵线和替代阵线的先后夭折，以及四六精神党回归巫统等事件中就可以明显看出。四是执政党联盟即国民阵线内部的党际关系，对于马来西亚一党独大制的发展具有重要影响。这是由于，在没有外部强有力竞争对手威胁的情况下，最有可能导致联盟分散或失去权力的因素在于执政党联盟自身。如果执政联盟内处于主导地位的巫统及其领导人不能有效地统合和驾驭其他成员党，或者其自身素质或执政能力出现蜕化，这都可能影响甚至中断马来西亚一党独大制的进程，进而对马来西亚未来的政治发展形成冲击。

第五节　新加坡政党制度的发展

新加坡的政党制度是一种典型的一党独大制，其特点表现为：在允许多个政党存在的情况下，人民行动党长期处于绝对优势地位，牢牢掌握国家政权。在这种政党制度下，除执政的人民行动党外，政府还允许除共产党以外的其他政党存在和参与竞争。目前，

新加坡共有 21 个政党[1]。

新加坡一党独大的政党制度的形成有一个过程。回顾这个过程，有必要首先简短地交代一下新加坡的历史。新加坡，古称淡马锡。公元 8 世纪建国，属印尼室利佛逝王朝。18—19 世纪初为马来亚柔佛王国的一部分。1819 年，英国人史丹福·莱佛士(Stamford Raffles)发现新加坡，与柔佛苏丹订立条约，设立贸易站。1824 年沦为英国的殖民地，此后一直作为英国在远东的转口贸易商埠和在东南亚的重要军事基地，属海峡殖民地(由新加坡、马六甲和槟榔屿共同组成)管辖。1942 年日本入侵。1945 年日本投降后，英国恢复其殖民统治，次年又将其划为直属殖民地。1959 年 6 月实行内部自治，成为英国的一个自治邦。英国对新加坡保留国防、外交、修宪和颁布紧急法令权。1963 年 9 月 16 日新加坡并入马来西亚。1965 年 8 月 9 日脱离马来西亚，成立新加坡共和国。同年 9 月成为联合国成员国，10 月加入英联邦。

新加坡政党的出现是在第二次世界大战结束之后，在当时是对英国殖民统治的一种挑战。新加坡的第一个政党，马来亚民主联盟，成立于 1945 年 12 月 21 日，主要由受英语教育的社会主义者组成。该党明确提出了结束殖民统治、合并新加坡与马来亚的政治

---

[1] 2001 年新加坡共有注册政党 21 个，分别为：新加坡联盟党(Alliance Party Singapura)，回教阵线 (Angkatan Islam)，社会主义阵线 (Borisan Sosialis)，民主进步党(Democratic Progressive Party)，新加坡正义党 (Justice Party, Singapore)，新加坡国民党(National Party of Singapore)，国民团结党(National Solidarity Party)，人民党新加坡区部(Partai Rakyat, Singapore State Division)，联合民主党(Parti Kesatuan Ra'ayat 即 United Democratic Party)，人民行动党(People's Action Party)，人民共和党(People's Republican Party)，新加坡马来人联合会(Persatuan Melayu Singapura)，新加坡马来民族机构(Pertubohan Kebangsaan Melayu Singapura)，新华党(Singapore Chinese Party)，新加坡民主党(Singapore Democratic Party)，新加坡印度国大党(Singapore Indian Congress)，新加坡国民阵线(Singapore National Front)，新加坡人民党(Singapore People's Party)，人民阵线 (The People's Front)，工人党(The Worker's Party)，联合国民阵线(United National Front)。http://www.zaobao.com/special/singapore/ge2001/pages/parties.html

主张。但由于受激烈的派别斗争和狭隘的支持基础的限制，该党未能生存至1948年大选。另一个保守的自由企业政党，进步党，成立于1947年8月，在战后初期的政治舞台上扮演主要角色。该党主要由受英语教育的专业人员和商人组成。该党参加了1948年的新加坡第一次立法议会选举，获得民选议席中的3个席位，开创了政党议员进入立法议会的历史。此后，新加坡政党纷纷涌现，但这些政党人数都较少，成员多数是受过英语教育的资产阶级、知识分子和上层人士，缺乏群众基础。

1954年11月21日，新加坡人民行动党成立。它的十四名发起人包括两名律师、两名新闻记者、两名教师、一名马来亚大学的讲师以及七名工会会员。[①] 该党记取马来亚民主联盟的教训，坚持认为群众的支持对政党的未来至关重要，于是有意识地扩大党的群众支持基础，"试图开发政治资源的油田"[②]。人民行动党秘书长李光耀主动与控制4万多人的工会左翼运动领导人林清祥联合，使人民行动党中原有的中产阶级知识分子与工会结合起来，形成一股强大的政治力量。在人们看来，当时人民行动党"是处在政治谱系的极左一端的"[③]，"有着广泛的工人阶级基础，包括接受英式教育者、马来的蓝领和白领、华人联盟、商会和蓝领工人"[④]。1955年，人民行动党在英国殖民统治下的立法议会竞选中获得3个席位。在1959年5月举行的自治邦的第一次大选中，人民行动党获得51个席位中的43席，从而以绝对优势上台执政，李光耀出任新加坡自治政府的第一任总理。这标志着人民行动党一党独大的政

---

① 《海峡时报》，1954年10月24日及11月19日。转引自〔新〕冯清莲《新加坡人民行动党——它的历史、组织和行动》，上海人民出版社1975年版，第1页。

② 郭定平：《论新加坡政党与政治发展》，《政治学研究》1996年第1期。

③ 〔新加坡〕冯清莲：《新加坡人民行动党——它的历史、组织和行动》，上海人民出版社1975年版，第5页。

④ Lee Kuan Yew, *The Singapore Story, Memoirs of Lee Kuan Yew*, Singapore; New York: Prentice-Hall, 1998, p. 179.

党政治格局在新加坡初步形成。

不过,政党发展的进展并不顺利。因为早在人民行动党创立时,党内就一直存在着泾渭分明的两派。一派是以李光耀为领导的、代表社会民主势力的温和派,据说李是该党的“智囊”人物。另一派则是以林清祥为领导的、代表极端主义或亲共势力的激进派,林则为该党执掌“实力”的人物。当初,人民行动党内社会民主党与共产党合作的真正理由和基础在于有一个共同的目标,即结束殖民统治。这样,在1954年至1959年之间,争取摆脱殖民统治的目标暂时掩盖了社会民主党人和亲共产党分子的分歧。其他所有问题同这个共同目标相比都降到非常次要的地位。这就使得两派在早期阶段尽量避免了分裂。但它们毕竟是貌合神离。尽管双方都知道自己没有另一方是不能成事的,但同时每一方都坚决不让另一方完全控制党(或完全控制工会)。在人民行动党内部,两派相互猜忌,并千方百计防止对方势力的扩展。对社会民主派来说,如果行动党继续壮大,建立新的分支机构将意味着加强亲共产党分子的力量,使他们最终控制行动党。因此这派势力并不急于建立党的分支机构。行动党入党的条件十分苛刻。据抽查计算,党在1959年年中的党员总数仅4,860。[1] 而人民行动党在1959年的大选中之所以能获得成功,主要是由于新加坡亲共产党力量的支持。行动党自身并没有有效的和统一的组织,基层的政党组织主要是由亲共派建立的。由此,社会民主派意识到自己要生存下去,就必须建立自己的、没有亲共产党分子渗透的严密的组织体系。在人民行动党执政后,社会民主党人更感到与亲共派的联合很难维系下去,而亲共派也因为对政府难以施加影响而失望,害怕社会民主派在攫取

① 〔新加坡〕冯清莲:《新加坡人民行动党——它的历史、组织和行动》,上海人民出版社1975年版,第13页。

权力后会削弱自己的群众基础。[1] 再者，一系列问题使它们之间出现了很多摩擦，如李光耀政府开始对政治异己实施逮捕，新的公民权利法案的修正案剥夺了左翼领袖的领导权，政府拒绝统一工会运动，人民行动党试图控制新加坡职工总会，等等。这些，都在党内两派之间造成了严重的对立。

至 1961 年，党内的两派都公开表示准备分道扬镳。社会民主派起初并没有十足的信心争取到群众的支持，在维持政权的同时清除亲共派。但当 1961 年 5 月马来亚总理东古·阿卜杜·拉赫曼(Tunku Abdul Rahman)提出“星马合并”，建立马来西亚联邦的建议时，他们看到了机会。社会民主派知道亲共派不可能支持这项建议，便向他们施压，逼他们表态。结果在亲共派公开表示反对合并的情况下，社会民主派避开可能在党内发生的冲突，集中精力在立法议会中同亲共派展开较量。1961 年 7 月 21 日，李光耀向国会提出了对其政府的信任动议。经过一整夜的辩论，政府赢得了 27 名立法议员对政府合并计划的支持(其中 26 名为人民行动党议员，一名为新加坡人民联盟议员)，另有 13 名代表亲共派的立法议员弃权。这 13 名议员在 1961 年 7 月 26 日退出人民行动党，成立了社会主义阵线。

这次分裂导致两个关键性的结果：一是，13 名原人民行动党立法议员流失，只有一小部分议员和支持者对李光耀等人继续表示忠诚。据计算，只有不足 20%的前人民行动党党员还保留在党内，如下表。留在党内的大多是由议员兼任部长的行动党员。因此，人民行动党在政府之外已很难立足。二是，在清除亲共派以后，人民行动党可以公开表明自己的意识形态和立场，也可以毫无障碍

---

① 起初人民行动党内达成的默契是：亲共产党分子主要在幕后施加影响，而党的领导层主要由社会民主党控制，即中央执行委员会完全由社会民主派参加。人民行动党在 1959 年大选后的权力结构体现了这一默契。

地实施本党政策和纲领。党内实现了统一。这种统一,此后一直是人民行动党成功的关键因素。

表 3—17 新加坡人民行动党在 1961 年的分裂

	共 计		百分数
	抽查人数(五择一)	乘以 5	
1961 年留在党内的党员	454	2270	19.6
已退党或已开除的党员	113	565	4.9
党籍失效的党员	1753	8765	75.5

资料来源:〔新〕冯清莲:《新加坡人民行动党——它的历史、组织和行动》,上海人民出版社 1975 年版,第 28 页。

在经历了 1961 年的公开分裂之后,社会主义阵线与人民行动党正式成为对手。自 1961 年 8 月至 1962 年 9 月,围绕新加坡并入马来西亚问题,社会主义阵线同人民行动党展开了不妥协的斗争。虽然最终的公民投票结果显示"新加坡人民是严肃地支持和马来西亚合并的",但社会主义阵线认为这次公民投票是一个"骗局",本质上是人民既必须接受合并,又必须接受合并的条件。[①] 1963 年 9 月的新加坡大选是人民行动党与社会主义阵线之间的又一次搏斗,也是人民行动党历史上最严酷、最困难的一次对抗,因为其对手正是该党在 1959 年大选中取得胜利时所依靠的主要力量,即共产党人及其同情者。人民行动党为赢得这次大选胜利,早在年初就作好了准备。1963 年 2 月 2 日,新加坡内部安全委员会发动"冷藏"行动计划,逮捕社会主义阵线的领导人,解散它所领导的工会和群众组织,从而使该阵线的力量急剧下降。在积极措施方面,人民行动党秘书长还利用充当新加坡总理的资格,到 51 个选区旅行,以争取选民支持。在时间选择上,人民行动党把正式的选举时间限定为九天,以增加其胜算。另外,执政五年来,人民行动党也取

---

① 参见〔新加坡〕冯清莲:《新加坡人民行动党——它的历史、组织和行动》,上海人民出版社 1975 年版,第 35 页。

得了不菲的政绩，如建造了大量廉价公寓；举办了规模巨大的裕廊工业联合企业；创办了许多学校；国库出现盈余等。另外，在坚持马来西亚立场方面，人民行动党也表现得无懈可击。所有这些都为人民行动党的竞选获胜创造了条件。1963 年 9 月 21 日选举开始。选举角逐主要在人民行动党与社会主义阵线之间展开。选举结果（见下表），人民行动党赢得全部 51 个议席中的 37 个，获得全民支持率的 46.9%，而其对手社会主义阵线获得 13 个席位，占全民支持率的 33.3%。人民行动党的这次选举胜利，是新加坡政治发展的一个里程碑。它标志着人民行动党终于成为新加坡的主导政治力量，而亲共的社会主义阵线则开始走向衰落。

表 3—18 1963 年新加坡议会选举

政 党	竞选席位	当选席位	竞选席位的有效选票总数	得票总数	竞选席位的得票百分比	有效票总数的百分比
人民行动党	51	37	581412	272900	46.9	46.9*
社会主义阵线	46	13	522488	193251	37.0	33.3
统一人民党	46	1	520822	48155	9.2	8.3
新加坡人民联盟	42	—	474999	48968	10.3	8.4
四个小党**	9	—	110544	10850	9.8	1.9
中间派	16	—	186261	7288	3.9	1.2
共 计	210	51		581412		100.0

注：* 在有的文献中，这一百分比为 46.5%；* * 这四个小党是：泛马来亚伊斯兰教党，人民党，统一民主党及工人党。

资料来源：〔新加坡〕冯清莲：《新加坡人民行动党——它的历史、组织和行动》，上海人民出版社 1975 年版，第 155 页，附录丁。

有人曾经认为 1963 年的大选之后，新加坡已处于“两党制的门槛”，将会出现两党政治。但是人们的这一设想并未成为现实。因为，如果说 1963 年的大选对人民行动党来说赢得有些勉强的话，而 1968 年的大选胜利则是垂手而得。它进一步确立了人民行动党的主导地位。在该次选举中，人民行动党赢得了所有国会的 58 个议

席，而其中的51个议席是在没有竞争对手的情况下取得的。即使在竞选的选区，人民行动党的候选人也取得了压倒多数的胜利。人民行动党的得票率高达84.4%。社会主义阵线从1965年开始抵制选举，也没有参加1968年的大选，因此，人民行动党只遇到工人党的两名候选人和中立派的五名候选人的挑战。至此，人民行动党的霸主地位得以牢固确立，新加坡一党独大的政党政治格局最终形成。

在此后的几次大选中，人民行动党继续保持了独大地位。在1972年的大选中，8个人民行动党的候选人不经过竞选即获得了国会议席，而在57个有竞争的选区中，人民行动党的候选人同样获得了压倒多数的胜利。在这次选举中，人民行动党的大选得票率为69%。1976年和1980年两次大选的情况与此类似。所有反对党的议员根本无法对人民行动党的候选人构成具有真正意义的挑战，人民行动党继续囊括了全部议席，其大选得票率分别占到72.4%和75.5%。总起来说，这一时期，人民行动党已经真正成为新加坡的统治党。

不过，进入80年代以来，情况正不断有所变化。先是在1981年11月的安顺区补缺选举中，工人党领袖贾耶勒南(Jeyarepnan)战胜人民行动党候选人进入国会，成为自1968年以来议会中第一个反对党议员，从而打破了长期以来人民行动党"一统国会"的局面。继而在1984年的大选中，民主党议员詹时中(Chiam See Tong)成为第二位进入国会的反对党议员，从而使反对党议员的人数达到两名。到1991年大选时，人民行动党的处境更加不妙。这一次，反对党共获得了4个席位。人民行动党虽然以获得77个议席继续占据领先地位，但其得票率却下降到23年来的最低点61%。这反映出已有近40%的选民对人民行动党投了反对票。尽管这一结果并没有改变人民行动党"一党独大"的政治格局，但反对党获得的议席的增加和人民行动党得票率的下降，对于长期处于无竞争对手的人民行动党来说，确实是严峻的挑战。

为了扭转不利形势，从而继续获得人民的信任和新的支持，人民行动党自90年代以来更加重视加强自身建设，不断提高执政水平和领导水平。这主要表现在以下几点：一是继续坚持以经济建设为中心，并勇敢地肩负起带领新加坡走向发达国家的新使命。二是加强执政党自身建设。包括加快干部的自我更新进程、维护廉洁体制、加强基层组织建设、加强执政党与人民的联系。三是利用政权的力量限制反对党势力的发展。四是在坚持和改善人民行动党领导的同时，谨慎地引入均衡机制。1993年8月28日，新加坡首次举行总统直选。它标志着新加坡在政治体制改革方面迈出重要一步，正在向精英与制度并重、党和政府的领导与国家首脑分权的方向发展。[①]

人民行动党采取的这些措施，一方面有效地增强了党的战斗力和凝聚力，另一方面又有效地抑制了反对党势力的发展，从而维护了人民行动党的占压倒优势的政治地位。在1996—1997年的大选中，人民行动党再次获得大胜。该党在1996年12月23日提名时，即获47席，从而蝉联政权；在1997年1月2日投票日，人民行动党再获34席。结果，人民行动党在这次大选中共获81个议席，反对党在国会的议席从上届的4席减少到2席。而且，人民行动党也成功地扭转了得票率不断下降的趋势，在这次大选中，人民行动党的得票率达65%，与1991年大选相比，上升了4个百分点，与1984年大选相比，也要高2.2个百分点。这说明，人民行动党的领导地位更加巩固了。

1997年爆发的东南亚金融危机对新加坡经济造成猛烈冲击。尽管如此，在以吴作栋为总理的人民行动党政府的领导下，新加坡经济不仅很快走出了衰退困境，而且到1999—2000年又呈现强劲复苏的态势。进入2001年后，受美国经济减速加快，特别是

---

① 参见贺圣达等：《战后东南亚历史发展》，云南大学出版社1995年版，第360页。

“9·11”事件的不利影响，新加坡经济面临“建国以来最严重的危机”[①]。在此情形下，人民行动党毅然决定提前大选。11 月 3 日，新加坡举行独立后第 9 届国会选举。选举结果，人民行动党同样获得了压倒性胜利。在总共 84 席的国会中获得 82 席，其中 55 席是在没有竞争对手的情况下不战而胜，反对党方面则勉强保住了两个议席，与上届(1997 年)相同。此次人民行动党的得票率达到 75.29%，高于上届大选 10 个百分点，也高于选前一般估计，并创下 1980 年大选以来最好成绩。从选举结果可以看出，尽管国家形势严峻，但是新加坡人民对人民行动党依然充满了信任和期待。

人民行动党在历届大选中的成绩及 2001 年新加坡全国大选结果如下表。

表 3—19 新加坡人民行动党历届大选成绩

时　间	国会席位	人民行动党赢得席位	人民行动党得票率(%)#
1959.5.30	51	43	53.40
1963.9.21	51	37	46.60
1968.4.13	58(51)*	58	84.43
1972.9.02	65(8)	65	69.20
1976.12.23	69(16)	69	72.40
1980.12.23	75(37)	75	75.55
1984.12.23	79(30)	77	62.94
1988.9.3	81(11)	80	61.80
1991.8.31	81(?)	77	61.97
1997.1.2	83(47)	81	64.98
2001.11.3	84(55)	82	75.29

注：* 括号中的数字是人民行动党没有竞争对手的席位；# 得票率是根据有效选票计算。

资料来源：马志刚：《新加坡道路及发展模式》，时事出版社 1996 年版，第 347 页；http://www.zaobao.com/special/singapore/ge2001/pages/pap.html；http://www.zaobao.com/special/singapore/ge2001/pages/finaltable.html

---

① 吴作栋总理语。——作者注

表 3—20　2001 年新加坡全国大选结果

政　党	当选议席			得票总数	得票率(%)***
	单选区	集选区[①]	总数		
人民行动党	7	75	82*	470765	75.29
民主联盟**	1	0	1	75248	12.03
民主党	0	0	0	50607	8.09
工人党	1	0	1	19060	3.05
民主进步党	0	0	0	5334	0.85
无党籍人士	0	0	0	4253	0.68

注：* 其中 55 个议席是在没有竞选对手的情况下获得的；** 新加坡民主联盟是由新加坡人民党、国民团结党、新加坡马来民族机构以及新加坡正义党组成；*** 得票率是根据有效选票计算。

资料来源：http://www.zaobao.com/special/singapore/ge2001/pages/finaltable.html

从新加坡政党制度发展的以上轨迹可以看出，人民行动党在新加坡的一党独大地位，既是新加坡特殊国情的产物，也是与人民行动党自身力量的发展及政府的有意培植和规制分不开的。同时，一定数量的反对党的合法存在和竞争，也在一定程度上增强了人民行动党政府的合法性。一党独大制的维系和有效运转，是新加坡实现经济发展和政治稳定的有力体制保证。

不过，应当看到，这种政党制度的作用，同西方已经成熟的政党制度的作用比较，带有浓厚的人为色彩和不确定因素。可以设

① 集选区制是新加坡特有的选区制度，是为了保障议员的种族平衡并对少数种族予以适当照顾而建立的一种特别制度。集选区制规定，选区参选以候选人小组为单位，每一小组为 3—6 人，其中必须要有少数种族（即非华人）候选人，且在选举中选民是对候选人小组而不是对个人投票，获得最高票数小组的候选人全部当选议员，而不计算其中每个候选人的得票情况。集选区的数量、候选人小组的人数和选区划分由总统宣布，但受以下限制：全国至少有 8 个单选区；集选区选举的议员不得多于国会议员总数的 3/4；有马来族参选的选区数量不少于全部集选区数量的 3/5，当该数不构成整数时按最高整数计算；候选人小组由同一政党或独立候选人组成，而不能由混合政党组成，也不能由一个政党的候选人与独立候选人混合组成。

想，随着新加坡经济现代化的实现和政治民主化进程的开启，这种政党制度还会不断地有所发展和变革。当然，这种变革的主导权在相当程度上操在执政的人民行动党手中。正如 2002 年 7 月新加坡时任副总理李显龙在回答远东经济评论记者对未来 10 年到 20 年新加坡的政治制度会有怎样的变化的提问时所说："我们最终实行两党制、多党制还是维持目前的一党独大制，主要取决于我们自己"，"当然也要看国内形势的发展"。[1]

现在，新加坡共有政党 21 个。除执政的人民行动党外，主要政党还有工人党、新加坡民主党和新加坡民主联盟。

工人党成立于 1957 年 11 月。主张和平、非暴力的议会斗争，提出废除雇佣制度，修改国内治安法，恢复言论和结社自由。近年来，该党在群众中影响有所扩大。在 1991 年、1997 年和 2001 年大选中各获 1 席。秘书长贾耶勒南。

新加坡民主党成立于 1980 年 7 月，是新加坡反对党中的后起之秀。该党主张反对党联合起来，打破人民行动党的一党统治，积极争取工人支持。在中、上层知识界有一定影响。在 1991 年大选中获 3 个席位，在 1997 年大选中未获席位。秘书长徐顺全(Chee Soon Juan)。

新加坡民主联盟成立于 2001 年 7 月，由新加坡人民党、国民团结党、新加坡马来民族机构以及新加坡正义党组成。该联盟的宗旨是：将所有反对党联合成为一个整体，以组成一个更强大阵营同执政的人民行动党抗衡，使新加坡最终能走向一个更民主的两党制政治体系。在 2001 年大选中获得 1 个席位。民主联盟主席为新加坡人民党秘书长詹时中(Chiam See Tong)。

---

① *Far Eastern Economic Review*, July 11, 2002, p. 51.

第四章 东南亚政党制度的社会生态与政治稳定

政党制度的社会生态是考察一国政党制度与政治稳定关系的重要视角。本章的基本目的和任务是，把东南亚五国在不同时期实行的政党制度归为三类，即多党制、两党制和一党独大制，然后分别从政治、经济、文化角度考察这些国家政党制度的社会生态及其对政党制度的意义，在此基础上，分析不同类型的政党制度对于政治稳定的不同作用。

第一节 泰、菲、印尼多党制的社会生态与政治稳定

当代政治学的研究表明，一种形式的政党制度要有效地发挥整合社会、维护稳定的功能，就必须接受和适应来自社会环境的种种需求，解决各种矛盾和冲突，保持与社会经济、政治、文化诸要素的动态综合平衡。从这个角度讲，多党制在泰国、菲律宾、印度尼西亚实践的效果如何，根本的不在于多党制本身的结构，而在于它同这些国家特定的社会生态环境相契合的程度。

政党制度的社会生态包括诸多方面，其中最主要的是政治生态、经济生态和文化生态。

政治生态是影响政党制度的重要因素，它通过与政党制度的相互作用，赋予政党制度以特殊的形态结构和功能。政党制度的政治生态，在范围上包括国际环境因素和国内环境因素；在内容上包括政治体制、选举制度、政治结构及政治决策等。结合泰国、菲律宾

和印度尼西亚政治的实际，以下重点从政治体制和政治结构方面分析这三国多党制的政治生态。

政治体制，一般指一个国家政府的组织结构和管理体制，在不同的历史时期，不同的国家和地域，政治体制的类型不尽相同。大体说来，现代政治体制有独裁制、君主立宪制和共和制三类，而在共和制下面又可分出总统制、半总统制、委员会制、议会内阁制等。由于政治体制在社会政治系统中起主导作用，因此政治体制上的种种差别对政党制度的影响很大。一个特定的国家，实行的是君主立宪制，还是总统制、议会内阁制等，在很大程度上决定了一国政党制度的取向和特征。

泰国实行君主立宪制政治体制。国王是国家元首、武装力量的最高统帅、宗教的最高维护者。国王通过国会、内阁和最高法院行使国家权力。他虽不掌管国家的实权，不直接干预政治，但是由于传统、宗教以及国王自己的献身公益事业的精神，使国王在社会生活中享有突出的地位，在全国人民中享有崇高的威望，而这种地位和威望有时能对泰国政治产生关键性作用。[①] 国会是泰国的立法机构，由上、下院组成。以往受军人干预政治问题的困扰，泰国国会从来没有行使过类似西方国家议会所行使的权力。在相当长的时间里，泰国国会处于威权政府的控制之下，扮演着“工具”或“道具”的角色。内阁是国家的最高行政机构，由总理、副总理和各部部长组成。内阁对国会负责。但在实际上总理和内阁的权力往往很大，国会难以控制和驾驭。换言之，泰国的行政权大于立法权。泰国政治体制所具有的这种强国王、强内阁、弱议会的格局，客观上使得政党的生存空间极为有限，政党竞争往往成为政治生活的一种点缀，很难有大的作为。

---

① 例如，1973 年和 1976 年的学生运动、1957、1981、1985 年的政变以及 1992 年五月事件，都是由于国王出面干预才消除了危机。

菲律宾在推翻长达 20 年之久的马科斯独裁政权后，走上建立宪政民主体制的轨道，恢复实行军管前的总统制。这种总统制与美国的总统制极为接近。总统拥有行政权，为国家元首、政府首脑和武装部队总司令，但其权力受到宪法和国会的诸多制约。1987 年颁布的宪法规定，菲律宾实行行政、立法、司法三权分立体制；总统由选民直接选举产生，任期六年，不得连任；总统不享有立法权，无权实施戒严法，无权解散国会，不得任意拘捕反对派等。国会有权弹劾总统，有权否决总统宣布的军事管制法。国会是菲律宾最高立法机构，由参、众两院组成。全部 24 名参议员由选民自由选举产生，任期六年，每三年改选 1/2，可连任两届。众议院由 250 名议员组成，其中 200 名由各省、市按人口比例分配，从全国各选区选出；25 名由参选获胜政党委派，另外 25 名由总统任命。众议员任期三年，可连任三届。菲律宾的这一政治体制，特别是国会制度，不仅促成了多党政治的发育，增加了人民大众参政的机会，同时也弱化了总统或政党党魁对于国家政治生活的影响。

印度尼西亚在 1950—1957 年实行议会内阁制政体。总统是象征性的国家元首，没有实权。政府的绝大部分权力掌握在以总理为首的内阁手中。内阁由议会中的多数党组成，向一院制的立法机构即国会负责。在这一体制下，由于政党林立，没有哪一个党能获得议会的绝对多数，因此不得不组成联合政府。但因为各党之间利益冲突，政见相左，因此这一时期政府的行政能力十分软弱，内阁更迭频繁。至 1959 年，西方式的多党制在印尼就难以为继了。1998 年 5 月苏哈托下台后，印度尼西亚继续实行业已存在的总统制。不过，这时期总统的权力相比苏哈托时期受到了很大限制。首先，新的宪法修正案切断了总统控制立法机构的渠道——立法机构成员的任命。新的立法机构取消了任命成员，所有立法机构的成员由选民自由、秘密、直接选举产生。其次，废止了立法机构选举总统的制度，采用选民直接选举总统的办法。其三，对总统副总统的任期做

了限制，只能连选连任一次。其四，总统不得冻结和解散国会。其五，增加了人民协商会议的权利。如果证明总统有犯罪行为或不能胜任职务时，国家最高权力机关人民协商会议可以根据国会的提议罢免总统。其六，也加强了司法机构的权力，如在最高法院之外，新设立了一个宪法法院，用以监督行政和立法两个部门滥用职权。最后，增加了地方的发言权。在人民协商会议中新增了一个近似于参议院的立法机构"地区人民代表院"。该机构有权参与有关地方事务的立法程序，以代表地方利益。这些改革体现了权力分散、三权分立、相互制衡的原则，这使印度尼西亚的总统制更接近于美国的总统制。所有这些改革标志着印度尼西亚在法律层面的民主已经接近于西方的标准。在这种政治体制背景下，印度尼西亚政党的活动空间增大，各政党为竞争总统职位而展开的斗争十分激烈，政党对政府的监督和制约作用不断上升。

政治结构，是指政治权力在各种政治势力中的分配及其对比关系。在不同时期、不同国家，构成一国政治结构的政治势力是不同的。一般来说，在发展中国家，政治结构所包含的主要政治势力有：政治精英、家族、政党、军队、利益集团、宗教势力和群众运动等，在君主制国家还包括王室。这些力量之间相互影响，互相作用，共同构成一国政党制度的政治环境。

泰国是东南亚国家中少有的"一致的国家"[1]。它在战前避免了欧洲人的殖民统治，在第二次世界大战期间也没有遭受破坏，它不像印度尼西亚或马来西亚那样被宗教或民族分裂所伤害，所以它的根深蒂固的政治、传统和社会制度经过考验而保存下来。当然，这并不意味着泰国没有"反结构"的存在。泰国南部的穆斯林就代表

---

[1] 戴维·莫雷尔和蔡—阿南·萨姆达瓦尼杰：《泰国的政治斗争：改革、反响、革命》，剑桥，马萨诸塞，1981 年版，第一部分。转引自〔新西兰〕尼古拉斯·塔林主编《剑桥东南亚史》，云南人民出版社 2003 年版，第 345 页。

了一种截然不同的传统。泰国也不是没有其山地少数民族部落。但总的来说,这些“反结构”并没有改变泰国的主要政治权力结构。

当代泰国是一个君主立宪制的国家,国王虽不直接掌管政务,但却是当代泰国政治势力中的一支十分重要的力量,对社会政治生活有着广泛的影响。每逢泰国的政局动荡不定,国王就可以出来表明自己支持哪一个政党或是政治派别,从而成为政坛上一个起决定作用的因素。国王的这种作用,既与传统的中央集权统治和王权思想对国人的深刻影响有关,也和其他政治势力对国王的支持、利用以及国王为社会服务的精神和自身良好的品行有关。

官僚行政机构是泰国另一支有显要影响的政治势力,是惟一能使泰国政治正常运转的有组织力量。在泰国,不论是军人掌权,还是文官主政,具体的行政事务都掌握在行政官僚手中。泰国的非官僚组织,诸如佛教、工会、政党、企业等利益集团,总体力量不强,难以对这种官僚体系构成有力的监督,更不用说对其加以控制。也因此有人认为“泰国是官僚政体,官僚是泰国占有统治地位的政治精英”[①]。泰国官僚主要来自武装部队、警察和民政领域,文官是其主要的组成部分。泰国的官僚结构极为稳定,虽然军事政变不断,内阁更迭频繁,但每一届新上台的政府除了调换某些部长人选外,仍保留各部常务次长以下的政务常务官员,以便他们能够维持政府的日常行政事务和业务工作。因此,从某种意义上说,正是频繁的政治动荡强化了官僚体系的稳定性,任何政变都没有损害官僚尤其文官的既得利益。虽然一度受到民主运动的冲击,但泰国官僚精英迄今依然掌握着各种政治资源,大多数官僚精英(包括军官和文官)依然极力反对议会和压力集团。

军队是泰国重要的政治力量,并一度在泰国政治生活中扮演

---

① Somsakdi Xuto, *Government and Politics of Thailand*, Oxford Press, 1987, p. 79.

重要角色。一部泰国现代政治史，几乎就是一部军人政变史。自1932年以来，军事政变和军人政权构成了泰国政治生活的重要组成部分。在过去的七十多年中，泰国共发生过17次军事政变[1]，约4/5的时间由军人执政。有名的军人集团有：披汶·颂堪集团、沙立·他那叻集团和他侬—巴博集团。他们长期把持泰国政权，实行独裁统治。因此，与其说泰国是一个多党制国家，还不如说它是一个军事管制国家。

与军方的强势形成鲜明对比，泰国的政党一直未成为真正意义上的政治力量。在1932年至1996年总共64年的时间里，泰国政党有38年是处于非法状态，而在完全合法状态下存在的时间仅有26年。[2] 总结其原因，主要是：频繁的军人干政和军事政变，打断了政党的发展进程，破坏了政党发展的环境和秩序，使泰国政党没有时间，也没有机会去完善组织，培养人才；以军人为首的政府一直在通过操纵立法来制约政党的生存空间，使之成为威权政治的工具。这样就造成了泰国的政党不兴，政党制度发育滞后。

佛教在泰国是一支温和力量，它渗透到社会生活的各个方面，对政治起着潜移默化的作用。佛教由于"不是去积极地改造社会，解决现实的问题，而是在内心改变问题的性质，从主观上取消问题的存在，从而达到精神和心理上的满足、平衡和慰藉"[3]。因此，它在心理上是压抑个人主义的。同时在政治观上，佛教认为那些有地位的人是命中注定的，掌权者是前世修德的结果，地位低下则是前世恶行的结果。这些观念使泰国人养成了一种敬畏权威，顺从上级的心理。广大下层民众对政治活动抱持一种敬而远之的心态。由

---

① Cf. Chintana Bhandfalk (ed.), *The Thai Government and Economy*, Bangkok: Foreign Office, Public Relations Dept., Office of the Prime Minister, 2000, p. 37.

② 参见任一雄：《东亚模式中的威权政治：泰国个案研究》，北京大学出版社2002年版，第61页。

③ 陈荣富：《比较宗教学》，世界知识出版社1993年版，第165页。

此，政党竞争在泰国成为少数上层人物之间的游戏。在这种状况下，政党的作用往往是微不足道的。

可见，从权力结构的角度看，泰国政党在政治权力结构中长期处于劣势，泰国多党制赖以生长的政治生态环境并不理想。由此，这种政党制度很难发挥有如其在西方发达国家那样的作用。

菲律宾自1986年步入多党制阶段以来，政治结构相比两党制时期和马科斯独裁统治时期有了较大改观，出现了一些有利于民主发展的因素，但传统遗留下来的阻碍民主的政治力量仍不容忽视。

从积极的方面看，有这样一些有利于民主发展的因素：其一，由于宪法的规定，菲律宾国会及政党的作用比以前提高，而总统及党魁个人的作用相对下降。正是由于有了这样的变化，拉莫斯总统在任期届满时试图通过修改宪法而实现连任的目的才没有达成，治国无方而又涉嫌严重贪污腐败的埃斯特拉达总统才被迫下台。其二，1986年以后的菲律宾新宪法规定禁止军人干预政治，军人对菲律宾政局的影响力相对下降。

不过，在向民主转型的过程中，菲律宾也面临不少障碍因素。概言之，主要是四种力量。

一是家族势力。家族介入政治的贡献在于它们在一个较低的水平上推动了政治参与，因而对于传统的经济和政治来说，它们具有一定的现代性，但是家族的经济政治显然不会成为民主进一步发展的基础，相反还会形成障碍，因为靠家族势力组织起来的政党不仅容易内部分裂，相对短命，而且易于造成腐败，损害政府的形象。菲律宾的家族势力由于历史上对于有限民主的参与而具有很强的适应性，所以，尽管菲律宾的政治体制发生了很大变化，但它们一直是政治参与的重要力量。阿基诺总统在恢复民主选举的同时，也使马科斯已经压制的寡头政治通过地方选举而死灰复燃。1987年国会选出的众议员中，有167位议员系来自传统保守的家庭或传统的家族，约占所有国会议员的84%。他们大都是从1971

年以来即参选获胜的家族。这些人中有101位系反马科斯的，有66位系支持马科斯的。其中只有31位议员(约占16%)系没有参选的历史或与传统家族政治无关。[①] 地方一级的情况亦是如此，在一个城镇或一个省，两个家族争斗，当地的政治被它们控制着。这些家族往往争斗了数个世纪，经历了西班牙、日本和美国统治时期。直到90年代仍有3/4的众议员来自于这些古老的家族。[②]

二是军队。菲律宾军队在推翻一党体制和权威主义统治方面曾经是有功劳的，不过，随着多党体制的初步确立或民主的逐步巩固，某些自诩为"国家卫士"的军队派别依然习惯于卷入政治。在这一时期，兵变成为菲律宾军人影响政治的重要手段。仅在阿基诺当政期间，菲律宾军人就发动了七次兵变。其中1987年的"8·28"兵变，几乎攻占了总统府；1989年12月的兵变，参与的军人达6,000人之多，是独立以来未曾有过的现象。2003年7月27日，在阿罗约执政两年后，菲律宾首都再次发生兵变。这些兵变虽然最后都被挫败了，但它们对菲律宾政治和经济生活的影响却是深远的。兵变的出现，表明军队的作用仍不可忽视。但纵观全局，菲律宾军队内并未形成能够决定军队方向的独立政治势力，也没有出现建立军人政权的企图。

三是共产党和穆斯林武装。在菲律宾向民主政体转型的过程中，政府和体制内各党派一直没有彻底解决共产党和穆斯林武装等反对运动的对抗。军事对抗不仅意味着国家的体制处于分裂状态，而且说明社会也处于分裂状态。尽管在民主巩固的过程中执政

---

① 参见陈鸿瑜：《菲律宾的政党政治：从两党政治到多党政治之转变》，《问题与研究》1999年第5期。

② Cf. Alfred W. McCoy (ed.), *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippine*, Madison: University of Wisconsin Centre for Southeast Asian Studies, 1993. 转引自李路曲《菲律宾多党政治面临的挑战与民主的发展》，《国际政治研究》2004年第1期。

党和政府尽了最大努力解决与共产党和穆斯林反对运动的对抗，并且取得了很大成绩[①]，在很大程度上缓解了种族和社会冲突，但这毕竟是延续了很长时间，使民主巩固过程一直受到这些冲突的干扰，并且也没有从根本上解决社会分裂和所有的冲突，例如阿布沙耶夫组织(Abu Sayyaf Group，ASG)[②]的恐怖活动仍很猖獗。这些都最终制约着多党体制的巩固及其制度化水平的提高。

四是市民社会。菲律宾民主体制的建立使市民社会重新活跃起来，这既包括具有民主倾向的各种社会运动、群众团体以及正在发展中的非政府组织，也包括具有权威主义和反民主倾向的独立于国家的团体和组织。前者既是多党和民主体制的支持者，也是新的民主国家权威的制约力量，尤其在民主体制建立的过程中这种制约可能延迟民主的巩固。后者则完全是一种反对民主进程的力量，民主规则使其有活动的自由，这在一定意义上增大了它们反对民主进程的作用。[③]

总结起来，菲律宾转型过程中的政治结构既有一些利于多党制和民主制发展的因素，也有不少制约多党制和民主制发展的因素。从长远看，有利的因素会不断增多，而不利因素的衰减也还需要一个长期的过程。

印度尼西亚的政治结构在不同时期有所差别。在印度尼西亚革命结束之后，印度尼西亚一度充满了多元政治结构。1949年荷

---

① 例如拉莫斯执政时期，他的人民力量党和政府于1996年9月2日与摩洛民族解放阵线(Moro National Liberation Front，简称摩解)签署了和平协定，2001年6月阿罗约政府与摩洛伊斯兰解放阵线(Moro Islamic Liberation Front，简称摩伊解)达成停火协议。参见张锡镇主编：《东亚：变幻中的政治风云》，中国国际广播出版社2002年版，第352—356页。

② 菲律宾恐怖组织。自20世纪90年代初创立后，逐步从一个具有基本政治目标的反政府组织蜕变为一个以绑架勒索为主业的恐怖组织。

③ 参见李路曲：《菲律宾多党政治面临的挑战与民主的发展》，《国际政治研究》2004年第1期。

兰放弃对印度尼西亚主权的条件之一就是在共和国建立一个联邦国家结构，以满足这个辽阔的群岛多种不同的利益。但这个联邦国家维持了不过一年的时间，到 1950 年底，各个成员邦都决定加入统一的印度尼西亚共和国。为了清理革命留下的混乱状态，印度尼西亚建立起了以政党为基础的内阁政府政治结构。不过，这时的政党分歧很大，它们各支持政府中的一派，并且都还不成熟，不构成阶级利益的代表，而是受宗教势力——伊斯兰宗教组织的很大影响。印度尼西亚社会由于早期受伊斯兰教渗透程度的不同，很早就形成了"桑特里"(Santrih，即虔诚的穆斯林)和"阿班甘"(Abangan，即名义上的穆斯林)的区分。前者在人数上占少数，属于原教旨主义者或正统的穆斯林。他们在信仰上很僵硬，不满于伊斯兰之前的成分。印度尼西亚历史最久的政党"伊斯兰教师联合会"就是由他们创建的。后者在人数上占多数，他们只把伊斯兰教作为一种精神活动，反对把国家伊斯兰化。这些人对政治更感兴趣。苏加诺创建的印度尼西亚民族党就是由这些人组成的。在苏加诺时期，正统穆斯林就和苏加诺所代表的名义穆斯林及共产党左派势力存在尖锐矛盾。政党的分歧、宗教势力的分歧结合在一起，相互增强，使印度尼西亚这个从革命中诞生的国家看上去比以往任何时候都更为支离破碎，政党制度的分裂程度进一步加深。

除政党和宗教势力外，这一时期印度尼西亚还有另外一支重要政治力量——军队。它诞生于反荷独立战争之中，其前身主要是日本占领时期建立的"乡土防卫义勇军"。军人受日本教官影响很深，认为军队应该在政府中拥有独立地位，军人不应该成为仅仅为金钱的职业兵[①]；战争时期军政合一的环境使军队较早地参与政

① 里伯拉(J. C. Lebra)：《东南亚日本训练的军队：第二次世界大战中的独立军与自愿军》，香港，1977 年，第 171 页。转引自刘宏《中国——东南亚学：理论建构、互动模式、个案分析》，中国社会科学出版社 2000 年版，第 340 页。

治事务。到 1957 年军管之前，军人集团已逐渐成为一支相对独立的政治力量。到 50 年代后期，印度尼西亚军队已经从“国家政权的工具”[1] 演变成统治国家的工具。而在丹尼尔·里夫(Daniel S. Lev)看来，正是军队导致了印度尼西亚议会民主制的失败。[2]也是在军队的影响下，印度尼西亚的政党政治不断弱化。苏加诺、纳苏蒂安(陆军首领)和印度尼西亚共产党之间不对称的力量三角成为左右印度尼西亚政局的关键。截至“有领导的民主”时期，印度尼西亚的政党制度已经大为走样。

1998 年印度尼西亚恢复实行多党制后，其政治结构较前有了很大改进，出现了一些有利于民主发展的因素。表现在：一是军队和官僚机构中立化，完善了政党政治。在苏哈托时期，军队和官僚机构构成苏哈托牢牢控制政权的两大柱石，它们对印度尼西亚政治的卷入很深。民主化以后，情况有了根本性的变化。首先，印度尼西亚军队出现了改革趋势。由于军队在苏哈托时代的不良人权记录，以及由这一记录引起的国际压力，军队高层主张对军队职能进行重新定位。苏哈托关于军队“双重职能”的理论[3] 开始遭到质疑。新的军队领导层开始强调军队的职业化和非政治化，甚至提出了“文官至上”主张[4]。根据新的选举法，军队警察不得参加立法机构成员和总统候选人。新的立法机构也不再是专业集团党的成员，

---

① 〔德〕恩格斯：《军队》，《马克思恩格斯全集》第 14 卷，人民出版社 1964 年版，第 5 页。

② Daniel S. Lev, “On the Fall of the Parliamentary System”, in David Bourchier and John Legge (eds.), *Democracy in Indonesia: 1950s and 1990s*, Clayton: Center of Southeast Asian Studies, Monash University, 1994, pp. 39—40.

③ 所谓“双重职能”，是指军队不仅是一个军事力量而且也是社会力量。这一思想最初由苏哈托在 1966 年提出，后于 1982 年以法律的形式固定下来。

④ Admiral Widodo, *Commander of the TNI*, endorsed the concept of civilian supremacy in February 2000. Quoted in International Crisis Group: “Indonesia : Next Steps in Military Reform”, 11 October, 2001. 转引自张锡镇《印尼民主转型和民主化软着陆》，《东南亚研究》2004 年第 5 期。

并不参加任何政党，在大选中也要严守中立。所有国家官员、公务员不得竞选立法机构成员和正副总统，除非他辞去公职。这一改革有助于选举的公平性，避免当权者的操纵。二是市民社会初步发展。根据西方经典民主理论，市民社会的壮大是推动民主的主要力量，其中新闻自由是自由和民主的重要保障。苏哈托时期压制媒体的自由，对批评政府的媒体实行封杀。哈比比继任总统后，对新闻解禁，新闻自由得以快速发展起来。新闻的活跃对民主建设起到了推进作用。此外，社团组织和各种非政府组织也得到了不同程度的发展，对政府决策的影响力逐步增大。所有这些变化表明，印度尼西亚的民主改革已取得了初步成效，政党活动的外部环境有了较大改善。

不过，也应注意到，印度尼西亚现有政治结构中也还存在一些突出问题。具体而言，一是印度尼西亚的政党还不成熟。政党基本上还是民粹型的，依赖的是领袖个人的超凡魅力，而不是政党的政治纲领和政策。政党所关注的大多是单一问题领域，综合的宏观社会发展计划和国家前进的方向在党的纲领中付之阙如，选举不过是自上而下的基于民粹主义和庇护主义的投票动员[1]。二是民族分离运动。印度尼西亚是一个有着100多个民族的多民族国家。自独立以来，印度尼西亚一直面临着一个多民族国家经常面对的、但却从来没有能很好解决的问题，那就是：国家如何才能在保证国家完整的情况下，使不同的民族、部落和种族在国家范围内和睦相处、共同发展。由于“千岛之国”的地理状况，印度尼西亚不同岛屿上居民形成的民族之间相互融合的程度很低。再加之西方殖民统治时期在各民族间推行“分而治之”政策，以及建国后政府政策的失误，使得少数民族分离主义运动一直存在。除伊里安查亚、马鲁

① Tornquist Olle: “Dynamics of Indonesian Democratization”, Third World Quarterly, 2000, Vol. 21 Issue 3, p. 405.

古、加里曼丹等问题外，亚齐的民族分离运动最具代表性。所有这些，无疑都会对政党制度形成考验。

利益集团是政治结构的组成部分，也是影响政党制度的重要因素。在西方国家，利益集团高度发达。它们的存在为政党制度的有效运作提供了不可或缺的社会基础。而在泰国和印度尼西亚，由于经济和社会的不发展，利益集团普遍不够发达，其对多党政治的支撑作用也并不彰显。在菲律宾，利益集团的发育状况略好于泰国和印度尼西亚，也因此其政党制度的群众基础要略优于前两者。

经济生态是制约政党制度的最根本因素。恩格斯曾指出："每一历史时代的经济生产以及必然由此而产生的社会结构，是该时代政治的和精神的历史的基础。"[①] 这揭明，政党制度作为一定社会政治上层建筑的组成部分，其形态建构必然是由一定的经济基础决定的。政党制度只有与经济生态相适应，才能建立起二者的动态平衡。经济生态包含两项重要内容：一是经济发展水平；二是社会结构[②]。以下即从这两方面分析泰国、菲律宾、印度尼西亚多党制的经济生态。

就经济发展水平而言，在战后相当长一段时期，泰国、菲律宾、印度尼西亚的生产力极为落后，甚至到了 70 年代初，这些国家基本上还是落后的农业国。1965 年，泰国农村人口占总人口的 87%，菲律宾的占 68%，印度尼西亚的占 84%[③]；到 1971 年，菲律宾农村

---

① 〔德〕恩格斯：《〈共产党宣言〉1883 年德文版序言》，《马克思恩格斯选集》（第 1 卷），人民出版社 1975 年版，第 232 页。

② 社会结构包含三方面含义：一是人口统计上的基本划分以及主要资源；二是按照包括价值观和思维情绪特点划分的总和，即阶级和阶层的划分；三是带有历史烙印的社会制度体系或基本制度体系。参见〔德〕沃尔夫冈·查普夫：《现代化与社会转型》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 157 页。本文主要在第二层意义上使用社会结构一词。

③ 参见徐建国、吴洪主编：《东南亚国家经济发展研究》，云南科技出版社 1988 年版，第 29 页。

贫困人口仍占64%,泰国占74.7%;1973年,泰国人均收入为270美元,菲律宾为280美元,印度尼西亚为130美元。[1] 不难看出,直到70年代初,泰国、菲律宾、印度尼西亚都还是以落后的农业经济为基础的发展中国家。除了这种总体的经济落后外,受殖民主义后遗症的影响,三国都还面临着产业结构畸形和地区发展不平衡问题的困扰。

经济水平的低下,使泰国、菲律宾、印度尼西亚的社会发育不成熟,也使泰国、印度尼西亚实行多党制的社会条件不具备。众所周知,多党制作为西方式自由民主的载体是以其社会结构的分化为基础的。在欧洲历史上,正是独立的商业阶级、中产阶级和工人阶级的先后出现确立了多党议会民主制的基础。而在独立不久的泰国、印度尼西亚,社会结构尚未出现明显分化。哈罗德·克劳齐(Harold Crouch)就曾指出:"在泰国,社会结构是极不利于民主政治制度的。"[2]这是由于,在当时的泰国社会,由军队和官僚所代表的国家权力很大程度上未受到其他社会势力的挑战。农业的商业化虽然增强了少部分种植水稻的农民阶级,但并没有因此产生一个庞大的、能面对政府的地主阶级。另外,那些做贸易的华人商业团体也没有独立的政治权力,它们在相当程度上仍然屈从和依赖于上层官僚。而且,泰国也缺少数目可观的城市中产阶级。显然,这样一种社会结构并不能为有效的政治反对的出现提供有力的社会基础。同样,印度尼西亚的社会结构也没有为多党制的发展提供有力支撑。在印度尼西亚社会,官僚是社会的主导力量。殖民主义没有给印度尼西亚留下制衡官僚权力的本土商业阶级和大地主阶级。而城市中产阶级由于经济的不发展,其力量也还十分弱小。整

---

① 参见〔美〕卢西恩·W.派伊:《东南亚政治制度》,广西人民出版社1993年版,第137页。

② Harold Crouch, *Economic Change, Social Structure and the Political System in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1985, pp. 41—2.

个社会由大量的流动群体构成，资产阶级、军队、西方化的知识分子、记者等，都不能构成一种稳定的社会制度的基础。相反，基于宗教的种族集团或社会集团的划分往往比阶级差别更为重要。[①] 这样一种软弱、分散的社会结构，必然使印度尼西亚早期的多党制徒有其表。

经过20年左右的努力，泰国、菲律宾、印度尼西亚的经济在八九十年代有了较大改观。一是国家的经济规模扩大，人均国民生产总值上升；二是产业结构中的农业比重下降，工业比重上升(如下表)。

表4 1 泰国、菲律宾、印尼的国内生产总值与人均国民生产总值

	国内生产总值(亿美元)				人均国民生产总值(美元)			
	1970	1980	1990	1992	1970	1980	1990	1992
泰 国	70.9	334.5	801.7	1103.4	180	670	1420	1840
菲律宾	66.9	354.9	438.6	524.6	190	690	730	770
印 尼	96.6	698.0	1072.9	1263.6	77	430	570	670

资料来源：世界银行：《世界发展报告》1982年、1992、1994。转引自陈峰君：《当代亚太政治与经济析论》，北京大学出版社1999年版，第175页。

表4—2 泰国、菲律宾、印尼经济结构的变化

	农业占GDP的百分比					工矿业占GDP的百分比			
	1953/54	1959/60	1981	1991	1998	1960	1980	1990	1998
泰 国	41.9	39.4	24	12	11	19	29	39	40
菲律宾	43.3	34.1	23	21	17	23	28	34	32
印 尼	57.4	62.0	24	19	16	14	42	41	43

资料来源：(1)联合国：《1963年亚洲和远东经济概览》。(2)世界银行：《世界发展报告》1982、1983、1993、2000年。

与经济发展相伴随的另一情况是，三国的社会结构也呈现出

---

① 参见〔美〕卢西恩·W. 派伊：《东南亚政治制度》，广西人民出版社1993年版，第51页。

一些新的特点。其中最明显的是中产阶级(middle class)[①],包括青年学生和专业人士(如教师、律师、技术人员、企业界人士、政府官员及宗教人士等)的兴起。泰国的中产阶级由1960年占全国总人口的10%增加到1986年的21%。1950年泰国大学生人数不足2.5万,1990年增加到60万。大学毕业的劳动者人数从1970年的18.5万增加到1991年的180万。目前曼谷1/3的人口可以认为是中产阶级。在菲律宾,从1960年至1990年,专业人士、技术及行政管理人员在劳动力人口中所占的比例由3.3%上升至6.8%,若把办事职员也算在内,则达到10.8%。印度尼西亚新中产阶级1971年为2.6%,1980年为3.9%,1990年为3.9%。首都雅加达1971年中产阶级在全市人口中所占比例为6.3%,1990年为8.39%,1993年估计为7%—10%(包括旧中产阶级)[②]。中产阶级是一个有文化、有自己独立利益和主见的阶级,对政治的关心和参与不落人后,同时,它以市场经济为基础。这些特点决定了随着它的队伍的壮大和经济地位的提高,中产阶级必然要为自己的利益而去争取权利;并且,这种利益不与集权政治相联系,而与多元政治相呼应。80年代以来泰国、菲律宾、印度尼西亚民主化的浪潮和反对党势力的发展,其社会基础主要是中产阶级。中产阶级人数的增加和力量的壮大,使这些国家的多党制具有了一定的经济和社会基础。

应当指出,上述情况只是就这些国家纵向、总体的经济及社会发展状况而言的,而具体的、不利于多党制和民主发展的因素则要

---

① 社会学术语,也称中间阶层,是指从两极分化的富裕阶层和贫困阶层中产生的,能够购买以往只有富裕阶层才能购买的耐用消费品的新阶层。中产阶级有新旧之分。旧中产阶级的主要构成者是拥有一定数额固定资产的、自食其力的小业主。新中产阶级是指受过良好教育,在现代科层制组织中谋生的各类专业人员、技术人员、经营管理人员,即通常所谓的白领。

② 转引自李文:《东南亚中间阶层的二重性及其成因》,《当代亚太》2004年第6期。

复杂得多。举例来讲,在菲律宾,权威主义时期遗留下来的许多社会问题在政治转型过程中并没有得到彻底解决,有些甚至还加剧了。首先是贫富差距过大。在权威主义时期,由于马科斯家族及其裙带关系的掠夺,贫富差距扩大,加深了社会和阶级的分裂。尽管在埃斯特拉达执政时比较关注这一问题,但由于他在位时间过短,因而没有缓解这一差距。其次,在经济分裂的基础上,多党政治实际上在很大程度上成为阶级和社会对抗的反映。这一时期的多党政治是建立在严重的阶级对立和社会分裂基础上的,政党既不成熟也没有养成遵守民主规则的习惯,因而具有很强的好斗性和对抗性,多党体制的协调机制和制度化一时还很难发展起来。[①] 再比如,在印度尼西亚,自 1997 年亚洲金融危机以来,经济长期低迷,回升乏力,人民生活水平下降,贫困问题有所恶化。民主化以来,印度尼西亚经济增长率始终维持在 3.5%左右,低于人口增长。通货膨胀率平均在两位数。失业人口连年上升,2000 年为 3600 万,2001 年上升为 4000 万,2002 年和 2003 年失业和半失业人口并未减少。据 2001 年资料显示,60%的人生活在贫困线以下,其中 10%—20%的人口处于绝对贫困状态。[②]经济发展的困境,打击了印度尼西亚人支持政府民主化改革的热情,也在一定程度上影响了政党政治的质量。

文化生态是影响政党制度形态的深层次因素。任何国家政党制度的形成都要以一定的文化氛围为前提,受特定文化氛围的制约。在文化生态诸因素中,对政党制度影响最大的又莫过于政治文化。阿尔蒙德和鲍威尔肯定政治文化影响各个担任政治角色者的

---

① 参见李路曲:《菲律宾多党政治面临的挑战与民主的发展》,《国际政治研究》2004 年第 1 期。

② 参见温北炎:《印尼:政局趋向稳定,经济复苏缓慢》,《东南亚纵横》2004 年第 3 期。

行为、他们的政治要求内容和对法律的反应。[1] 在特殊情况下，它甚至比正式的制度和规范更有力量。

西方国家的多党制是建立在资本主义精神，即韦伯所概括的个人主义、市场竞争和放任主义基础之上的。考察泰国、印度尼西亚两国，其政治文化与西方的政治文化有很大差别。从价值观而言，植根于新教伦理的西方文化崇尚个人主义，追求效率，而泰国、印度尼西亚等东南亚国家自古以来推崇集体主义，等级观念根深蒂固，这些都与西方的价值观念相去甚远。菲律宾的政治文化比较特殊，它既包含传统政治文化的成分，又受西方政治文化的很大影响，因而在内容上兼具有传统和现代的特征，不过，相比而言，对人们行为影响更大、更持久的还是传统政治文化。

泰国的政治文化有两个突出的方面：一是重视等级和权威。地位低的人在同“地位高贵的人”打交道时，通常要表现出尊敬、服从和谦卑。如果违反了这些礼俗，就会受到社会的谴责。[2]在这种文化氛围中，政党制度很难反应人民的真实意见和利益需求。二是地位不同的人之间的保护和被保护关系（patron－client relation，中国大陆学者多将其译作主从关系，台湾学者译作恩从关系，相比之下，后者似更为精当。——作者注）。在这种关系中，处于较高地位的人利用其财产、权力和影响给地位较低的人带来利益，而地位较低的人则通过依从、效劳来“捍卫”前者的权力。泰国人一般不指望在社会经济上同等地位的人帮助解决问题，而是更多地指望不同阶级的上等人。其结果是缺乏浓厚的水平方向的特性，因而也就缺乏阶级团结。这种关系体现在政党制度中，就是不同派别的议员以

---

① 参见〔美〕阿尔蒙德、小鲍威尔：《比较政治学——体系、过程和政策》，上海译文出版社 1987 年版，第 29 页。

② Cf Akinb Rabibhadana, “Clientship and Class Structure in the Early Bangkok Period” ,in G. William Skinner and A. Thomas Kirsch (eds.),*Change and Persistence in Thai Society*,Ithaca and London: Cornell University Press, 1975, pp. 93－124.

政党领袖的身份充当保护人，他们的党员则是他们的追随者和被保护人。这种关系因为受各种因素的干扰而极不稳固，因此泰国的政党经常处于不断的分裂或解体中，成熟的政党制度很难形成。

菲律宾传统政治文化的典型特征是家族主义和主从关系。这一点在下一节中将另作论述。菲律宾政治文化的另一面是西方式的政治文化，如宣扬民主原则，强调国家整体利益，处理公共事务时坚持理性原则，等等。这两种政治文化一表一里，相互区隔。在表面上，菲律宾公开的政治价值观是完全西方式的，而在实际的政治运行中，对人们行为起主要作用的仍是传统价值观。这两种基本对立的政治价值体现在个人行为时，就出现了双层化的现象，即在城市的一定范围、在公共传媒上，在政客、官员之间交往时，采用的是西方式的价值观，而在广大的乡村，在政客、官员面对整个社会和处理私人事务时，则是尊重传统的价值观如家族、人情等。[①] 因此，可以说菲律宾的政治文化是典型的"传统为体，西式为用"。

印度尼西亚的政治文化与爪哇传统文化有很深的渊源关系。爪哇文化强调人们在交际和行为中要遵循两个规律，一是"和睦"规律，即要求人与人、人与周围世界之间"和睦"、"协调"和"一致"；二是"敬重"规律，它暗示个体之间有秩序的尊卑差别应该注意维持，同时提醒人们时常意识到自己的社会地位和身份。如穆德(Mulder)所说："野心、竞争、非礼行为、满足个人物欲和权力的愿望都是分裂、失调和矛盾之源，应该制止和避免其出现。"[②] 这种强调"和睦"、"敬重"的爪哇式文化，寓示着西方式的多党竞争同印度尼西亚的文化生态相背离。如约翰·F. 卡迪(John F. Cardy)指出的那样："爪哇的政治传统几乎并未为顺从民意的非独裁政府提供

---

① 参见胡恒富等：《论菲律宾的政党政治》，《思想战线》1998年第9期。

② 转引自龚勋《爪哇传统的'家''国'观与印尼现代精英政治的嬗变》，《北大亚太研究》第二辑，北京大学出版社1993年版，第222页。

基础。"[1]

可见，泰国、菲律宾、印度尼西亚的政治文化，特别是传统政治文化，极少包含民主的成分。因而在总体上，这三国的多党政治缺乏可靠的文化基础。

以上着重从政治体制、政治结构、经济发展、社会结构及政治文化诸方面考察了泰国、菲律宾、印度尼西亚多党制的社会生态情况，从中不难发现，多党制在这些国家的生态环境并不理想，或者说，多党政治与这些国家的社会生态环境之间还存在许多不契合之处。在西方，多党制是与代议制民主、三权分立、发达的市场经济、相当程度的社会分化及价值多元等相联系的。而在泰国、菲律宾和印度尼西亚，我们注意到，这些外在条件尚不充分或者存在欠缺。多党制与其社会生态的这种关系状况，在实践中容易导致两种结果：一是政党制度因软弱和不成熟，不能有效地实现社会整合。二是政党制度本身成为激化种族、宗教、阶级矛盾的因子，成为引起社会政治不稳定的根源。

首先，泰国、菲律宾和印度尼西亚政党制度的社会生态，使多党制无力实现社会整合。社会整合，是发展中国家在达成现代化的历史长过程中始终要面对的问题。离开了国家的统一、民族的团结、社会的和谐，则现代化的进程就会受到阻碍。政党制度是实现社会整合的重要制度安排，其前提条件是要与特定的社会生态环境相适应。在泰国、菲律宾和印度尼西亚的社会生态下，多党制长期以来不能有效地实现社会整合。表现在：其一，在政治生态方面，三国的政治体制、政治结构不完善或处于过渡状态，使多党制的整合作用低下。如前面提到的，在泰国，强国王、强内阁、弱议会的政治格局使政党赖以活动的空间受到限制，而官僚机构、军队及佛教等在政治结构中的有利地位也压抑了政党的作用。在菲律宾，自实

[1] 〔美〕约翰·F. 卡迪：《战后东南亚史》，上海译文出版社 1984 年版，第 238 页。

行民主化以来，总统的权力受到限制，国会的地位有所上升，军队在影响力下降的同时仍不时通过兵变的方式进行政治表达，传统家族势力的影响依然存在，市民社会的发展既有利于推进民主化进程，也可能延误民主的巩固。因此，可以说，菲律宾多党制的政治生态正处于调整和变动当中。多党制的发展既面临好的机遇，也存在不利因素。在印度尼西亚，早期的政治体制——议会内阁制，被实践证明为是不成功的。在议会内阁制下，多党林立，加之民族、宗教势力掺杂其中，结果使得多党制不仅不能有序运转，相反使得社会更加分裂。1998年恢复实行多党制以来，印度尼西亚的社会生态出现了一些积极迹象。这一点，已略如前述。但同菲律宾的情形一样，印度尼西亚的多党制处于一个变动不居的环境中。社会生态的这种状况，使泰国、菲律宾和印度尼西亚的多党制很难有力量去实现变革中社会的有机性和整体性。其二，在经济生态方面，泰国、菲律宾和印度尼西亚的经济发展水平及社会结构，在一定程度上造成了这些国家多党制的软弱和不成熟。泰国、菲律宾和印度尼西亚经济发展水平的相对低下和社会结构的混沌，要求国家在现代化过程中建立起具有强大整合能力的政党制度，以组织和动员各种社会力量投入到经济建设中来，以促进社会的统一和效率。这样看来，西方国家建立在发达的市场经济和充分裂变的社会结构基础之上的多党政治很难在泰国、菲律宾和印度尼西亚发挥作用。一方面，多党制的优点在于体现民主而不是提高效率，这对于迫切需要发展经济的后发现代化国家来说，只能是一种远景而非现实。另一方面，原生和尚未分化的社会结构使得政党制度很难找到坚实的、与之对应的社会基础。在这种条件下，多党制的软弱和不成熟不足为奇，而要以这种政党制度去实现社会整合则多少显得勉强。其三，泰国、菲律宾和印度尼西亚占主导的大众政治文化本质上是非民主的，它不能给这些国家多党制的健康发展提供有力的精神和文化支撑。由此，多党制要实现国家的社会整合，首先面临

着一个文化整合的问题，亦即要培养和树立全体人民对于民主价值的共识。这一点，泰国、菲律宾和印度尼西亚过去完成得并不好。

其次，多党制本身成为激化社会矛盾的因子，成为引起社会政治不稳定的根源。经验表明，在发展中国家，多党制本身带有分裂的特征，容易循着地方、种族、宗教、阶级等的既有裂痕发展，使国家整合更加困难。在泰国、菲律宾和印度尼西亚，多党制由于与社会生态不完全吻合的原因，不仅难以起到整合社会、化解危机的作用，相反，本身还会成为激化矛盾的因子，成为引起社会政治不稳定的根源。泰国一般被人们认为是东南亚国家中政治上相对稳定的国家，虽然其上层经常会发生权力非程序性更替，但对整个国家的政治经济生活影响不大，而这种稳定在体制上又主要得益于泰国成熟的文官制度。[①] 另外，佛教也在其中起了一定的作用。不过，仅就政党制度而言，泰国多党制对社会整合和政治稳定是起负面作用的。受脆弱的社会生态的影响，泰国的多党制具有易变性、弥散性和个人化的特征。[②]这些特征为那些热衷于政治的华—泰商业精英进入政治舞台提供了便利，但其弱点也是明显的。大量政党争夺政治权力导致了联合政府的失控和议会内部极大的不稳定。其后果是国家经常面临着议会解散、领导人中止以及政策过程被严重打乱的威胁。例如，从 1975 年到 1976 年，议会席位由 8—22 个政党所分享，结果是导致了联合政府高度的不稳定。[③]印度尼西亚是一个多元民族、多元文化、地理分割的国家。“印度尼西亚人”

---

① 泰国的文官队伍极为稳定，虽然国内军事政变不断，内阁更迭频繁，但长期以来文官队伍的变动不大。这一点，对于泰国的经济发展和政治稳定具有积极意义。

② Catharin E. Dalpino, “Thailand's Search for Accountability,” in Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, p. 209.

③ Chai－Anan Samudavanija, “Thailand: A Stable Semidemocracy,” in Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset (eds.), *Politics in Developing Countries*, Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, p. 291.

是国家民族，而非文化民族，是由于国家疆域的划定而使散居在一万多个岛屿上的人民成了"印度尼西亚人"。在人文状况上，印度尼西亚有100多个民族，宗教构成多种多样。[①] 国内强大的宗教势力和地方势力有着天然的自主倾向和与国家对峙的倾向。因此，政府推进社会整合、维护政治稳定的任务十分艰巨。50年代，苏加诺曾幻想依靠相对独立于党派利益之外的"专业人士"和一般民众的支持，建立一个凌驾于各政党之上的政治权威。但他的幻想很快就破灭了。首先是他领导的民族党与马斯友美党、社会党发生矛盾。民族党和马斯友美党分别以爪哇岛和苏门答腊岛为主要活动基地，两党的矛盾因而又表现为不同地域政治势力的争斗，由此触发了外岛地区不断出现的政治分离倾向。从1950年8月到1956年初，印度尼西亚历届政府都是多党联合政府，政党之间的分歧使得内阁极不稳定，政府更迭频繁。内阁的不稳定，使得中央政府对地方的控制力极弱，地方势力强大，地方叛乱四起。至1956年下半年，印度尼西亚的政治动荡已经达到了危机的程度。一年内先后发生了两起未遂政变和三次军事政变，马斯友美党也退出政府以示抗议。正是出于对多党政治的失望和对地方叛乱的忧虑，苏加诺才借助军方力量的支持，于1957年3月终止了多党制在印度尼西亚的实施。[②] 90年代末恢复实行多党制后，苏哈托政权早先凭借高压掩盖着的政府内部不和，民族、宗教冲突再次凸现出来。1999年8月，东帝汶举行全民公决，78.5%的选民支持东帝汶独立。2002年

---

① 在100多个民族中，爪哇族占全国人口的45%，巽他族占14%，马都拉族占75%，马来族占7.5%；宗教方面，穆斯林占全国人口87%，基督徒占6.1%，天主教徒占3.6%，其余信奉印度教、佛教和原始拜物教等。参见《2003/2004世界知识年鉴》，世界知识出版社2003年版，第265页。

② 有关印度尼西亚此一阶段的政治发展，参见〔美〕约翰·F.卡迪：《战后东南亚史》，上海译文出版社1984年版，第222—237页；M. C. Ricklefs, *A history of Modern Indonesia*, chapter 18, London and Basingstoke: The MacMillan Press Ltd., 1981, p. 230.

5 月，东帝汶正式脱离印度尼西亚，成为世界上最年轻的国家。与此同时，亚齐、伊里安省的独立运动分子，亦提出了举行全民公决的要求，谋求自治或独立。一个时期以来，印度尼西亚一度陷入动荡不宁的境地，出现许多流血事件。民族分离运动尽管成因复杂，但多党制的软弱不能不说是其中一个重要方面。菲律宾在 1986 年大选后进入多党制阶段。起初，人们对阿基诺政府曾寄予厚望。但在其任期届满时，有评论说，“她（科·阿基诺）给她的继承人留下的国家，也许比马科斯 1986 年逃亡时被劫掠一空的国家更为虚弱和不稳定”[1]。这是由于，阿基诺的多党联合政府是一个临时的政治联盟。在马科斯被打倒后，各党之间的政治矛盾和权力斗争显露出来，由此导致政府改组，政局动荡。拉莫斯上台后，通过加强对军队的领导，谋求同反对党的和解，严厉打击犯罪，使菲律宾出现了一段时期的政治稳定。不过，迄今为止，菲律宾严重的民族和宗教问题并没有解决。菲律宾南部的摩洛伊斯兰解放阵线就明确而坚决地提出，他们的目标是在菲律宾的棉兰老地区建立独立的伊斯兰国家，分裂菲律宾。目前，菲律宾非法武装的活动有愈演愈烈之势。在严峻的民族分离形势下，多党制政府如何维护国家统一，实现社会整合，是执政者必须面对的重大问题。

从以上分析可以看出，泰国、菲律宾、印度尼西亚多党制总体上的不合生态性，造成了这些国家政党制度的软弱，也使其整合社会、维系稳定的功能难以充分发挥。

第二节 菲律宾两党制的社会生态与政治稳定

1946 年 7 月 4 日，菲律宾从美国的殖民统治下独立出来，成

---

① 转引自贺圣达等《战后东南亚历史发展》，云南大学出版社 1995 年版，第 330 页。

立共和国。受美国思想体系和政治制度的影响，菲律宾在独立后的1946—1972年的26年里，实行了一套美国式的两党制政党制度。国内两个主要政党，国民党和自由党，在这一时期轮流上台执政。表面上看来，菲律宾的两党制运行平稳，与美国的两党制并无二致，但事实是，随着1972年9月马科斯颁布军管法，解散国会，禁止一切政党活动，菲律宾的两党制也就宣告终结。两党制终结的事实表明，美国式的两党制与菲律宾的社会生态不相适应，也无助于社会政治的长久稳定。

菲律宾两党制的政治生态可以从政治体制和政治结构两方面考察。

菲律宾战后的政治体制，除了规定实行中央集权制而非联邦制这一特点之外，基本上抄袭了美国的政治体制。菲律宾实行的宪法是由美国人主持制定的，与美国的宪法非常相似。菲律宾实行美国式的总统制，行政权由总统掌握，总统四年一选，连任不超过八年，由直接普选产生。与美国总统制略有不同的是，菲律宾总统的权力比美国总统的权力要宽泛些，不但直接控制所有行政部门，而且还领导地方政府。菲律宾议会实行两院制，两院机关的权力与美国两院的权力极为相似。参议院由24名参议员组成，由全民选举，任期六年，每两年选举八人。众议院成员四年一任，和总统同时选举。参、众两院的构成也沿袭了美国传统的委员会结构，其职能与美国两院的基本相同。法院自成系统，仿效美国，有权解释宪法，保护公民权利，审理和裁决上诉案件，并维护文官权力高于军权的原则。

从表面上看，这套取自美国的政治体制为菲律宾民主政治的运作提供了精美的制度框架，而且这套制度框架也应当有助于两党制在菲律宾的顺利实施。然而，在其后的发展过程中，这套体制并没有为菲律宾两党制的健康运作提供便利，相反，却使两党制最终为马科斯的无党制独裁统治所代替。在这套体制下，政党通过争

取选民的支持而掌权，因而在形式上是合民主的。不过，在菲律宾的政治现实中，由于轮流执政的自由党和国民党，基本上均由一些职业政客所操纵，这些政客及其支持者操纵的党，目的均在于使其推出的人当选，以便捞取经济上及政治上的好处，因此，如卡迪所评述的："菲律宾的政治体制往往促使争权夺利的政党设法吸收那些机会主义的党徒，这些人和他们的领导人一样，通常对任何一种明确的政治主张都缺乏献身精神。这些人每届选举都要参加，但都很少坚持原则。"[1] 这样，菲律宾的脱党行为遂成为一种风气，两党中机会主义的叛党行为可能是世界之最。[2] 由此可见，形式上完美的政治体制并没有给菲律宾两党制的运作带来积极效应，相反，却加剧了两党制的异化。

菲律宾在独立之初就建立了多元政治结构。概括起来，这种结构主要包括三种政治势力，即支持现行体制的势力、反对派或持不同政见者、对共和国持中立立场者。其中，第一种势力除自由党和国民党外，还包括家族、武装部队、利益集团、传统的政治经济界人士。构成第二种的是摩洛民族解放阵线和班沙摩洛军队、菲律宾共产党和菲律宾新人民军、温和的政治反对派、所谓的天主教左派。[3] 这里，尤以家族、军队、利益集团和教会对菲律宾两党制运作的影响深刻。

家族是理解菲律宾政治结构的关键，它的重要性有着历史的渊源。西班牙人到来之前，当地的拓居群体是以亲属关系为纽带结合起来的群体。西班牙殖民主义者不仅没有破坏家族关系，反而大大加强了家族关系。西班牙政府由于是掠夺性的、消极的和难于负

---

① 〔英〕约翰·F. 卡迪：《战后东南亚史》，上海译文出版社 1984 年版，第 101—102 页。

② 参见陈鸿瑜：《菲律宾的政治发展》，商务印书馆 1978 年版，第 207 页。

③ 此处参考了本杰明·N. 米戈对菲律宾政治结构的分类。参见〔英〕黛安·K. 莫齐：《东盟国家政治》，中国社会科学出版社 1990 年版，第 95—115 页。

担的，因此被菲律宾人所疏远。菲律宾人在政府中没有同盟者，在别无选择的情况下，只有靠自己去寻求支持。美国殖民统治时期和后来的独立都没有改变这一状况。美国殖民政权为传统的上层社会提供了机会，把家族结构扩展到政治生活中，使保守主义和家族影响在政府中占据了牢固的地位。家族势力的政治化在菲律宾的政党政治中留下了深刻的烙印。至为明显的是，独立后的政治显贵们或是来自名门望族，或是与名门望族联系紧密，或是很快使自己的家族在政治上和经济上占据垄断地位。在此意义上，菲律宾的政党政治不过是传统的家族政治的现代表现而已。

菲律宾武装部队(AFP)始建于1935年。长期以来，菲律宾军队一直保持了文官至上、不干预政治以及职业主义的传统。1969年，89%的军官认为菲律宾军队没有发动政变的主要原因是他们相信“文官至上”、“民主的政府形式”以及这些信条的不断灌输[①]。同时，菲律宾军队不像印度尼西亚军队那样为独立立下汗马功劳，认为自己有权参政。正是由于历史和文化的原因，菲律宾军队在战后未成为独立的政治势力，其对政党政治的破坏性影响相对较弱。从这层意义上说，非政治化的军队是菲律宾两党制运作的有利条件。

利益集团是影响菲律宾两党制的另一因素。按照派伊的说法，菲律宾两党的历史是一部在依赖糖业利益集团和民粹主义之间摇摆的历史。[②] 为了财政的需要，政治家们被迫容忍既得利益者的倒退。为了赢得选举，政治家们不得不用激进的纲领去拉拢人心。两个政党都面临着同样的问题，就是在防止腐化指控的同时得到尽

---

① 伯加(Q. R. de Borja)：《菲律宾军事权贵的若干职业属性与职业观点》，《菲律宾公共行政学报》第十三卷，1969年10月，第413页。转引自刘宏《中国——东南亚学：理论建构、互动模式、个案分析》，中国社会科学出版社2000年版，第341页。

② 参见〔美〕卢西恩·派伊：《东南亚政治制度》，广西人民出版社1993年版，第69页。

可能多的“政治分肥”。菲律宾的政党制度既欲尽量结合各利益集团,又欲使政府为某些特定的利益集团服务,于是它就经常面临着强烈的腐化和缺乏约束的危险。同时,由于菲律宾的利益集团不够发达,因此菲律宾政党所真正代表的是那些试图代表社会广泛利益的政治家集团。在本质上,菲律宾两党制的力量建立在政治家们自身建立和掌握政权的基本需要上。这说明,菲律宾的利益集团并没有成为两党政治的坚定基石,相反,它自身的逐利性还严重腐蚀着两党制的基石。

最后,天主教对政党制度的影响和渗透也相当严重。公巴列(Compadre)制度即是一个明显的例证。在天主教地区,菲律宾人在婴儿受洗时都要请社会上有名望的人担任孩子的教父(母),菲律宾人称之为“公巴列”,相当于中国人的“干父母”。这一制度不仅有其原宗教上的含义,而且还意味着教父与教子双方的家庭实质上的结合,双方的家庭之间取得了相当于血缘和婚姻的关系。另外在举行结婚仪式时,通常要请四位或以上的主婚人(俗称谊父母)作为新婚夫妇及其家族的“公巴列”。[1] 这些人和结婚人之间的关系也相当于教父(母)和教子(女)的关系。这种公巴列制度在有助于沟通菲律宾等级较为森严的社会各阶层的同时,也使上层人士尤其怀有野心的政客得以靠这种宗教仪式的结亲增加自己的政治资源,从而给菲律宾的政党政治打上了深深的家族主义的印记。这在实际上与建立在共同政治信仰基础之上的政党政治背道而驰。

可见,菲律宾的政治生态在相当程度上与美国式两党制的要求相脱节。政治生态中不利因素的增长,必然会导致两党制的衰落。

---

① Jean Grossholtz, *Politics in the Philippines*, Little, Brown and Company, Inc., 1964, p. 87. 转引自陈鸿瑜《菲律宾的家族主义与政治文化》,《东亚季刊》1983 年第 1 期,第 95 页。

菲律宾两党制的经济生态，可以从经济发展水平和社会结构两方面考察。

英美国家的经验证实，两党制运作成功的一个重要条件是社会具备较雄厚的经济实力，在此条件下，统治阶级中谁上台执政都是无关紧要的。而在发展中国家不同，在经济落后的情况下，通过各种手段上台执政的政党或个人，都怀有明确的捞取经济利益的目的。因此，在这些国家，贪腐行为、政府低效和政治混乱成为一种通病。在菲律宾，战后的经济形势并不令人乐观。受战争破坏的影响，许多地方发生饥荒，传染病流行。大量固定资产被毁坏，通货膨胀，使生活费用比战前上涨了八倍。[①] 在独立后的一段时期内，菲律宾主要靠美国的援助和贷款发展经济。结果，由于捞到肥缺的官员的任意贪污和挥霍，使得经济形势不但没有好转，反而不断恶化。在 1950 年以前的四年期间，政府赤字共达 4.61 亿比索[②]，生活费用上涨，许多人失业。到 1950 年时，经济状况更为恶化。政府因公债销售不出去，发不出公教人员和军队的薪金。用当时一位研究菲律宾经济的专家的话说："菲律宾这个国家还能否生存下去已经成问题了。"[③]从 50 年代起，菲律宾经济处于小增长、大衰退的不稳定状态。经济虽有了一定发展，如轻工业有了一定基础，农业方面由一个缺粮国变成粮食出口国，经济结构中工业比重有所上升等，但同时也存在不少严重问题：许多企业由于是在优惠政策的扶持下发展起来的，其效益很低；农业的发展长期得不到足够重视，农村的贫困问题日益严峻。到 70 年代初，随着失业的增加、经济的萧条以及寡头制的发展，菲律宾的经济已经处于崩溃的边缘。

---

① 参见贺圣达等：《战后东南亚历史发展》，云南大学出版社 1995 年版，第 54 页。

② 参见〔美〕约翰·F. 卡迪：《战后东南亚史》，上海译文出版社 1984 年版，第 103 页。

③ 转引自贺圣达等《战后东南亚历史发展》，云南大学出版社 1995 年版，第 55 页。

面对严峻的经济现实，独立后的菲律宾政府本应励精图治，然而，由于阶级局限和两党制的限制，许多问题久拖不决，许多改革措施无法实施。再加上政党争权夺利，导致贪腐成风，政治危机日益深重。因此，低下的经济发展水平给两党制的运作造成了沉重压力。

菲律宾的社会结构，在战后至 70 年代初，经过了一个不断展开的过程。与泰国和印度尼西亚的情况不同，菲律宾独立初期最重要的阶级不是集权的官僚阶级，而是散布于整个群岛的地主阶级。他们在省一级形成一些相互竞争的家族，然后通过政党制度与其他省的地主家族联系起来。因此，菲律宾独立之后，虽然采用了美国式的民主制度，但政治过程实际上由 300—400 个拥有省一级政治支持的地主"寡头"家族所把持。政府与其说由国家精英所控制，不如说由变动的省级精英的联合所控制。由选举产生的总统常常缺乏对国会的控制，并且要面对那些有强大地方支持的、有独立见解的省长。[1]50 年代开始的进口替代工业造就了菲律宾的另一阶级——商业阶级。与欧洲自由主义自由放任气氛中成长壮大起来的企业家阶级不同，菲律宾商业阶级的发展是在进口替代政策背景下政府控制强加的结果。那些有抱负的商人为获得执照、信贷、进入外汇交易及得到其他便利，需要培植政治朋友。这与某些官僚政体有相似之处，但与泰国和印度尼西亚的制度相比，它仍有很大的差别。首先，政治家、官僚、商人都是菲律宾人，且实质上都是同一阶级的成员。其次，由于民主制度下的掌权者具有流动性，因此菲律宾的官僚与商人之间没有永久的依存关系，从而商业阶级能够发展为相对独立的政治力量。在 50 和 60 年代，伴随着工商业的扩张，不断上升的城市商业阶级逐渐与占主导地位的地主"寡头"相分立。以马尼拉为基地的商业阶级的兴起对先前的农村地主寡

---

[1] Harold Crouch, *Economic Change, Social Structure and the Political System in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies 1985, p. 43.

头的主导地位构成挑战，并且给政体造成紧张。因为商业精英倾向于一个更加集权的政治制度，以便创造一个统一的国内市场，而省一级的农业精英则主要关心自己产品的国际市场。乡村无地农民是菲律宾社会结构中的特殊阶层。如果说农业集团与工商业集团的冲突还不至于摧毁整个政治制度的话，那么，对政治制度的威胁似乎主要来自底层。在那里，除了胡克[①] 运动外，人们没有自己的政治代表。1972 年开始的军管，标志着旧的分权化的地主阶级统治的结束和以官僚（包括政治家和军方）和部分新的商业精英的联盟为基础的集权政体的兴起。

菲律宾的社会结构与两党制命运的关联在于：独立初期，由于只有地主阶级势力最强，因此两党中无论哪一党上台执政，均代表大土地所有者的利益，国会一直为地主阶级的代表人物所把持，因此使得菲律宾最关紧要的土地改革问题始终难有大的进展。此后，随着商业阶级的兴起以及农民阶层的觉醒，两党制的社会基础逐渐发生变化。旧有的、仅代表地主阶级利益的两党制因无法容纳和反应商业阶级、农民阶级的利益和要求，得不到他们的认可，因而与社会结构的变迁不相适应。在这种状况下，两党制很难长久维持下去。

菲律宾两党制的文化生态主要体现在政治文化上。菲律宾的政治文化保留了极浓厚的传统色彩，具有两个基本特点：一是家族主义，二是主从关系。

大体而言，菲律宾的家族主义建基于出身、婚姻和仪式三方面的关系。[②]菲律宾人依其出身即属于某个家庭的成员，成年后结婚并增加另一方的家族认同，每个家族成员都必须效忠家族，从家族

---

① 菲律宾共产党领导的武装，早先称人民抗日军（按他加禄语缩写为 Hukbalahap，简称 Huk，即“胡克”），1948 年底改称人民解放军。

② George M. Guthrie, “The Philippine Temperament”, in George M. Guthrie (ed.), *Six Perspectives on the Philippines*, Manila: The Bookmark, Inc., 1971, p. 55.

中取得保护和支持。这种大家族常包括数代的亲族聚居在一起，每个家族的界限相当重叠，亲戚关系愈推愈远。婚姻制度是延续家族团体的主要手段。菲律宾人很少同一亲族内的互婚，因此结婚即表示两个团体或两个家族团体的联合。因为结婚关系的成立，能带来更多的亲戚、财富和势力，所以这一双系的大家族制能够使每个人在困难时有处诉求，获得援助与帮助；在政治上，更能通过家族的力量获得选票，增加政治的支持基础。除了血统与婚姻所建立的亲族关系外，菲律宾人还利用宗教仪式，即公巴列制度，来扩大家族的范围。家庭亲戚关系和公巴列制度给菲律宾的政党政治打上了家族主义的印记。如此，在菲律宾，“某个人要想赢得地方选举，他就必须组织起家庭联合。要赢得省一级选举，就必须将每个市镇的大家庭组织起来成为一个更广范围的网络。而要赢得全国性的选举，就要组织起各地区最重要的贵族家庭的临时联合”①。

菲律宾文化中的主从关系是以历史上所形成的保护人制度为基础的。② 这种关系不仅从西班牙殖民时期经美国殖民时期延续于独立之后，而且从经济领域深入到政治领域 。这种主从关系是互惠的而不是单方面的，就政治领域的主从关系而言，追随者有给予政党领袖忠诚和支持的义务，而政党领袖则有为每个追随者寻求和提供好处的责任。这一主从关系的存在，使得菲律宾的两党制在实际运作中发生了诸多变异：一是借由主从关系，菲律宾政党都有一个从中央到地方的政治网络，这也就使为现代政党所必需的严密组织成为多余，使政党政治的运行带上浓厚的个人化和人情

---

① Ronald E. Dolan, *Philippines: a country study*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1991, p. 224.

② 在西班牙殖民统治时期，政府常把大片土地赠给有功的军官、官吏、天主教修道院和支持政府的地方士绅。久之，便形成了土地高度集中的大田庄制，大量无地的农民只有租种土地才得以生存，并在租种土地的过程中形成了依赖心理，把地主视为自己的恩人和保护人。保护人制度和主从关系由此而生。

化色彩。二是由于主从关系的存在，降低了党员对政党的忠诚。在西方社会，忠诚主要是围绕政党制度转，而在菲律宾，忠诚由于主从关系而倾向于围绕个别人转。这样，在政治家转党时，其所有的政治追随者通常跟着转入另一党。三是由于主从关系本质上的易变性、无组织性和中和性，使得有效的政治反对难以形成。[①]

由此不难想见，两党制在菲律宾几无文化基础可言。两党制要在菲律宾取得成功，关键问题不在于政党制度本身的形式，而在于菲律宾的政治文化所孕育的社会政治生活要与两党制民主政治的要求相适应。

菲律宾两党制与其社会生态的关系，在实践中导致两方面的后果：

一是两党制难以起到整合社会的作用。政党制度对社会的整合，体现在它能够将各种异质的政治资源、利益和需求联结起来，吸收并同化于体系之中；它有能力协调好国家、地区、阶层、个人之间的关系，使经济社会保持协调发展；它有能力培育与人类文明相一致的价值理性以及民族共同感和政治认同感。[②] 但是如本书第一章所提到的，这里存在一个前提，即这种政党制度必须与特定的政治、经济、文化生态相适应。按照上文的分析，菲律宾的两党制在当时并不具备这样的前提。因此，它也就难以起到有效整合社会的作用。首先，在政治生态方面，美国式的政治体制加剧了菲律宾政治中的机会主义倾向，复杂、对立的政治结构增加了两党制整合社会的难度。在这样的政治生态下，菲律宾社会更多的是倾向于敌对，而不是倾向于一致。其次，在经济生态方面，低度的经济发展、

---

① Cf. Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Asia*, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1989, p. 258.

② 参见王邦佐等编：《中国政党制度的社会生态分析》，上海人民出版社2000年版，第192页。

严重的贫困问题、急剧变动的社会结构，使建立在传统家族、人情、互惠关系基础之上的两党制从一开始就面临严峻的考验。设想通过这种两党制去发展经济、消除贫困、统合社会是不现实的。第三，以传统文化为主导的文化生态，使为社会整合所需的共同信仰(如民主)、政治认同难以形成，于无形中弱化了政党制度的整合能力。

二是引起政治上的不稳定。两党制由于不能有效地发挥整合社会的作用，因此极易引起整合危机和政治上的不稳定。罗斯托(Rustow)在阐述其民主转型理论时提出，民族国家的统一是"民主化进程的基础条件"，"民主过程中的艰苦斗争是弥补政治共同体诞生时的缺陷。"[①]根据这种理论，可以设想，菲律宾在建国之初，在民族意识的发展没有理想的环境、民主竞争规则建立在殖民性和不健全的民族共同体基础之上的情况下，应当发展出一种强大的政党制度，以加速推进政治共同体的建立。但如上面所分析的，恰恰是在菲律宾的社会生态下，两党制呈现为一种软弱的政党制度，它不能有效地解决菲律宾的政治和社会分裂问题。1969 年大选前后，菲律宾共产党活动的重新兴起和菲律宾南部的"分离主义"运动和武装冲突的继续即验证了这一点。1968 年底，因不满于政府长期不能解决农民的土地问题，致使农民处境艰难，以菲律宾大学教授何塞·玛·西松为首的菲律宾共产党进行了重建，制定了《人民民主革命纲领》，建立了新型的人民军队"新人民军"，开始了长期的农村武装斗争。与此同时，菲律宾南部长期同非政府和基督教徒处于对立的穆斯林也掀起了独立运动。1968 年，出现了一个分离主义组织"棉兰老岛独立运动"。被组织被取缔后，其中的激进分子又于 1970 年成立了"摩洛民族解放阵线"，争取建立独立的"摩洛民族共和国"，致使"分离主义"运动和武装冲突有增无减。

---

① Danwart A. Rustou, "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, No. 3 (1970), p. 360.

1971年后，棉兰老的流血冲突不断扩大。

归纳而言，战后时期的菲律宾还缺乏两党制赖以生长和发挥作用的政治、经济、文化环境，是一种弱势的政党制度。这种政党制度并不能有效地克服菲律宾的社会和政治分裂，也不能实现国家长久的，或者说，可持续的政治稳定。

第三节 新、马、印尼一党独大制的社会生态与政治稳定

一党独大制是战后东南亚政治发展中最具特色的地方。几乎不约而同的是，正是在实行一党独大制时期，新加坡、马来西亚、印度尼西亚三国的现代化进程加快，经济发展，政治稳定。这其中，不能不说政党制度的合生态性起了重要作用。以下仍从政治、经济、文化的角度，探讨一党独大制的社会生态及其与政治稳定的关系。

新加坡、马来西亚、印度尼西亚一党独大制的政治生态，主要体现在政治体制和政治结构两个方面。尽管这三个国家的具体政治生态各具特色，但在与政党制度的关系上，它们具有一个共同的特点，即都有利于一党独大制的生存和运作。

新加坡是一个年轻的新国家，没有经历过传统的君主政体，独立后采取了议会共和制的国家体制，类似于英国的议会内阁制。[①] 其特点是：以总统为国家元首，采取立法、行政、司法三权分立的政治体制。总统由国会推选，任期四年，1991年后改为六年。总统的职权有一个由小变大的过程。1991年前，总统实际上是一个荣誉职位，1991年国会通过了民选总统法令，1993年举行首次总统直接选举，这时总统开始拥有一定实权。立法机构为国会，采取一院

① 有关新加坡的政治体制，参见 Barbara Leitch LePoer (ed.), *Singapore: a country study*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1991, p.178.

制。议员[1]任期五年。内阁为最高行政机构,总理由总统任命国会多数党领袖担任,负实际行政责任。司法权属于最高法院。从形式上看,新加坡几乎照搬了英式议会议会民主制度,但实质上,新加坡却根据国情对其加以了改造,成功地把多党制渐变成了一党独大制,把三权分立归为了党、政、立法三位一体,从而使新加坡形成了以一党独大为核心,但又保持议会民主形式和法治原则的体制特色。具体说,两个方面的因素对新加坡特色政治体制的形成特别重要:其一,议行合一的政治制度。在新加坡,议员人数不多,仅有84人(2001年议员总数)。由于总理和内阁成员必须从议员中产生,因而出现内阁成员在议会中占多数的现象,而且绝大多数议员同属一个政党,即人民行动党。这样就造成了立法和行政的重叠,政党和政府的统一。所以,同西方议会制国家相比,新加坡是一个权力比较集中的国家。其二,选举制度。新加坡实行小选区或单名选区(Single-member Constituency)和集选区 (Group Representation Constituency, GRC) 两种选举制度。小选区制的基本内容是将选区划小,每区以选出1人为原则。由于选区划分的随意性很大,因此反对党的计划很容易在选举前被执政的人民行动党通过人为地划分选区所打乱。在1968年、1972年、1976年和1980年的大选中,小选区制就给人民行动党的胜利帮了大忙。集选区制为新加坡所特有,始于1988年的新加坡大选。[2] 按照规定,集选区的候选人小组必须来自同一政党或是独立候选人,而其中又至少要有一名马来人、印度人或其他少数民族。在选举中,选民对候选人小

---

① 新加坡首届议员为51人,以后逐次增加,到2001年第10届国会选举时增至84人。

② 当时规定,新加坡全国设立13个集选区,每个选区都有3个议席。1991年大选时,人民行动党政府又将集选区增加到15个,单选区只剩下21个,至1996年修改选举法后,每个集选区的人数已增加到4至6人,因此集选区虽同样是15个,但集选区议员总人数已增至74人,单选区仅剩下9个。

组而不是对个人进行投票。获得最高票数的小组即全部当选为议员，不计算其中每个候选人的得票情况。这一制度的实行，对于缺乏人才的反对党来说是不利的，而人民行动党则可借此推出更多的年轻政治家进入议会。可见，新加坡的制度设计有利于大党而不利于小党，有利于集权而不利于制衡。

马来西亚实行君主立宪制国家体制，也可以说是集体君主制[①]。立宪君主是马来西亚的最高元首，但其权力基本上是象征性的。国会是马来西亚的最高立法机构，实行上下两院制。上院由69名议员组成。其中43名由最高元首任命，其余由各州各派两名，任期3年，下院设180个议席，全部由选民直接选举产生，具有较强的民主性。政府即内阁，是国家的最高行政机构，总理是政府的最高负责人，由最高元首任命下院多数党领袖担任。而司法权则属于最高法院和两个高级法院。在形式上，马来西亚的权力操纵者是实行三权分立的议会、内阁和司法机构。但就马来西亚政治实施的真相来说，三权分立实际并无多大意义，最具实际意义的是一党集中国家的政治大权。其形成机理：一是执政党内阁日益成为集权政治的轴心。表现为：王权日益遭到削弱，议会的立法权长期受到政府行政权的左右[②]，司法权也为政府行政权所控制。二是选举制度的设计有利于执政党而不利于反对党。执政党国民阵线（1974年以前是联盟党）可以利用选举时间、选举资格作出于己有利的安排。重新划分选区、以权谋私也是执政党维持地位的重要手段。每次大选前，反对党势力较强大的选区都要被人为地划归几个选区，从而

---

① 马来西亚的君主并非惟一的和可世袭的，而是采取集体君主的形式，由柔佛等9个州的世袭苏丹和另外四个州的州长组成一个统治者会议。联邦的君主即最高国家元首由统治者会议产生，而且统治者会议中只有9名苏丹享有国家元首的选举权和被选举权。当选者任期5年，不得连任。

② 在理论上，议会的工作是制定法律和监督政府工作，但在实际上很难实行。因为政府掌握立法创议权，同时对议员和立法程序进行种种限制，从而使政府提出的议案在议会草草通过。

使反对党力量遭到削弱，最后不攻自破。此外，以财政援助为诱饵，通过收买与高压的方式，诱使选民支持本党，也是国民阵线政府惯用的手法。总之，政治体制的设计为国民阵线的长期掌权提供了便利。

印度尼西亚在新秩序时期（1968—1998年）实行总统内阁制政治体制。政府由六大机构，即人民协商会议（MPR）、人民代表议会（DPR）、总统、最高法院、最高咨询委员会、国家审查委员会组成。[1]其中，总统既是国家元首，又是政府首脑，集军政大权于一身。总统由人民协商会议选举产生，任期五年，可以连选连任。内阁由总统、副总统和37名部长组成，内阁对总统负责而不是对国会负责。人民协商会议是国家的最高权力机构，有权制定和修改宪法和国家的路线方针。国会或称人民代表议会是人民协商会议内部的立法机构，它和人民协商会议分享立法权。司法权属于各类法院。在这一体制中，人民协商会议以及国会制度的设计为一党独大制的政党制度创造了条件。按规定，人民协商会议由1,000名议员组成，其中500名为国会议员。但这500名议员中只有400名需要由议会选举产生，另100名由总统指定的军人代表充任，而另外的500名人民协商会议议员也由总统指定。这说明，在人民协商会议的1,000名议员中，有600名议员是由政府或总统指定的。无疑地，这一制度设计有利于保持专业集团在人民协商会议和国会中的优势地位。

新加坡、马来西亚、印度尼西亚的政治结构与其一党独大制的政党制度并行不悖，或起强化作用。这一点，突出表现在军队、宗教及利益集团与政党制度的关系上。

在新加坡和马来西亚，军队严守“非政治化”的原则，接受文人

---

[1] Cf. William H. Frederick and Robert L. Worden (eds.), *Indonesia: a country study*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1993, pp. 216, 218.

政府的支配，从未发展成为独立的政治势力，也未对国家的政治秩序造成破坏，因而其对政党活动的影响极小，从而使一党独大制在两国保持了平稳发展的势头。印度尼西亚是一个军人集权的国家，军队在国家生活中占有重要地位。按照苏哈托的说法，"印尼武装部队作为一种社会政治力量，有权参加立法机构，有权参与决定国家发展问题的决策"[①]。印度尼西亚军队所扮演的安全国防和社会政治的双重角色，在当时乃至后来的国家建设中，对于执政党的统治都起了积极作用。与泰国等第三世界国家的军队—政党关系不同，印度尼西亚的军队与政党不是相互对立的力量，而是互相倚重的。军队作用的上升，同时意味着专业集团势力的增强。因此，军队的存在对于印度尼西亚一党独大制的维持具有重要意义。不过，从民主发展的角度看，军队干预政治不得人心，它终将对一党独大制造成伤害。

宗教势力是新加坡、马来西亚和印度尼西亚政治结构的组成部分。这三个国家不仅宗教众多，而且宗教往往和种族、政党相互重叠，使社会矛盾更加复杂，因此要实现社会的整合，政党制度的选择显得格外重要。马来西亚除国教伊斯兰教外，还有佛教、印度教和基督教。早在 1951 年 8 月，穆斯林激进分子就建立了第一个宗教性政党"泛马来亚伊斯兰党"。1969 年"5·13"事件后，一些新的伊斯兰教组织纷纷兴起。它们主张建立基于伊斯兰原则的社会，使马来西亚成为一个政教合一的国家。这使政府面临两难选择，政府无论站在穆斯林或非穆斯林的哪一边，都可能造成政治悲剧。因此，选择一种能团结各种族、宗教的大多数人的联合的政党制度，即一党独大的制度，正好顺应了马来西亚政治的要求。印度尼西亚宗教势力与政治的关系在前文业已述及。概言之，其宗教问题的最大特点是地区性。在 50 年代，这种地区性在政党政治的掩盖下，曾

---

① 印尼《专业之声报》1992 年 7 月 25 日。

造成了极大的政治混乱。因此，新的领导人上台后，采取简化政党、淡化政党宗教色彩的措施，是不难理解的。而专业集团的一党独大正是在这一背景下形成的。新加坡人口以华人为主，马来人和印度人次之，三大民族分别占总人口的76.7%、13.9%、7.9%(2001年数据)[1]。国内宗教主要有佛教、道教、伊斯兰教、基督教和印度教。新加坡的宗教问题虽不像马来西亚和印度尼西亚的那样突出，但也潜藏着引起政治动荡的风险。如果没有一种强有力的政党制度来统合各种宗教势力，那么各宗教团体之间的矛盾势必会不断有所加深，进而对社会的团结和国家的统一造成危害。事实证明，新加坡一党独大的政党制度较好地解除了这一威胁。

新加坡、马来西亚和印度尼西亚的利益集团不发达，呈现出两个特征，一是非政治化；二是国家法团主义(state corporatism)[2]。所谓非政治化，就是国家压低利益集团的政治参与，减少利益集团对政治过程的影响。如派伊早先所分析的："东南亚社会变革的进程还没有进步到能产生大量的特殊利益集团的阶段。东南亚没有一个国家的政治生活中存在能影响政党和政府的政策并组织良好、相互竞争的特殊利益集团。很多可能的有代表性的某些利益集团或压力集团都受到严格检查、限制，不能执行它们应有的职能。"[3] 由此，利益集团具有了非政治化的特征。举例来说，新加坡工会是一个准利益集团，1965年新加坡从马来西亚分离出来后，政府觉得这个岛国承受不起劳资冲突或劳动力价格的上涨，因此工会的权力被坚决地削减了。[4] 人民行动党支持的全国职工总会

---

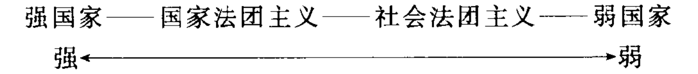
① 参见《2003/2004世界知识年鉴》，世界知识出版社2003年版，第213页。

② 此处参考了贾都强博士的提法。参见贾都强：《东亚政治发展的一种过渡形态：威权政治与现代化》，北京大学博士学位论文，1999年，第34—38页。

③ 参见〔美〕卢西恩·派伊：《东南亚政治制度》，广西人民出版社1993年版，第89—90页。

④ 〔美〕卢西恩·派伊：《东南亚政治制度》，广西人民出版社1993年版，第91页。

的主要纲领就是号召各工会组织摈弃它们的狭隘的自身利益，通过努力同政府和雇主相协调而不是同他们对抗来实现"现代化"。全国职工总会的领导人——他们本身就是来自人民行动党——不再过多强调它所起的集体议价的作用，而是详细阐述它的社会作用，即为会员提供教育、休闲和业务方面的机会。同样，在马来西亚和印度尼西亚，利益集团对政治的作用也受到严格限制，许多利益集团是处在政府的严密控制之下。国家法团主义是新加坡、马来西亚和印度尼西亚利益集团的另一特征。国家法团主义是相对社会法团主义而言的。它重在分析国家和利益集团之间的特殊关系，表现为国家相对于利益集团而言力量强大，而利益集团的自主性弱。用一个序列来表示法团主义国家在"强"、"弱"两极中的位置就是[1]：



国家法团主义的核心价值是共识(consensus)而非冲突(conflict)，其规范是阶级合作而非阶级斗争。在奉行国家法团主义的国家，国家和利益集团之间的关系是国家控制下的伙伴关系。新加坡、马来西亚和印度尼西亚的利益集团明显带有国家法团的性质，并表现出以下特点：一是在组织体制方面，各种利益集团都不同程度地处于政府的控制之下，以政府为中心构成了一个国家——利益集团合作体制。例如在新加坡，"各种利益集团就很少具有自立性；它们通常为政府通过人民行动党所控制"[2]。二是在利益表达方面，利益集团在一定程度上可以表达自己的独立利益，但这种表达主要限于经济领域。三是在政治参与上，利益集团由于受政府的

---

① 参见张静：《法团主义》，中国社会科学出版社 1998 年版，第 93 页。

② Clark D. Neher, "The Case for Singapore," in Michael Haas (ed.), *The Singapore Puzzle*, Westport: Praeger Publishers, 1999, p. 45.

限制或控制，自主性很低，政治参与功能受到抑制，不能对国家的政治生活有大的影响。新加坡、马来西亚和印度尼西亚利益集团的特征，对于执政的独大党免受利益集团的干扰，增强自主能力是有裨益的。

上述分析表明，新加坡、马来西亚和印度尼西亚的政治生态在以往较长时期内为一党独大制的生存和运作提供了较为有利的条件。

新加坡、马来西亚和印度尼西亚一党独大制的经济生态，主要体现在这些国家的经济发展水平和社会结构的分布上。

新加坡是一个资源贫乏的城市国家。在独立以前，经济畸形发展，工业十分落后。直至 1959 年，制造业在国内生产总值中所占的比重只有 8.63%，而转口贸易及相关经济却占了 80%以上，属于典型的殖民地经济结构。[1] 失业率在 1959 年高达 13.2%。[2] 1963 年 8 月，新加坡加入马来西亚。但旋即由于种族和政治方面的原因于 1965 年退出。这使新加坡再次面临高失业率(1966 年为 9.2%)和经济危机的危险[3]。恶劣的形势迫使新加坡领导人选择以集权的方式来统治国家，以迅速发展经济，谋求人民的生存，而发展民主的任务只能大大延迟。同时，这种情势也使得反对党政治在新加坡显得不合时宜。

马来西亚于 1957 年独立。建国初期，马来西亚的经济非常落后，人均收入只有 227 美元，大多数人教育程度很低，人口出生率

① 吴志生主编:《东南亚国家经济发展战略研究》，北京大学出版社 1987 年版，第 35 页。

② 吴志生主编:《东南亚国家经济发展战略研究》，北京大学出版社 1987 年版，第 36 页。

③ Frederic C. Deyo, "Singapore: Developmental Paternalism," in Steven M. Goldstein (ed.), *Mini Dragons: Fragile Economic Miracles in the Pacific*, Boulder, CO: Westview, 1991, p. 51.

超过3.5%，但国家经济增长速度却很缓慢，年平均增长率不到3.5%。[①] 不仅如此，马来西亚的经济结构还呈畸形发展。在1957年以前，马来西亚是一个依赖橡胶和锡出口为主的单一种植制的农业国家。整个出口占国内生产总值的45%，而橡胶和锡则占出口收入的85%[②]。制造业的发展极其缓慢。1957年，制造业部门雇佣的工人只占劳动力总数的6.4%，1960年，它在国内生产总值中也不过占了8.5%，处于非常次要的地位。[③]这种单一出口型的经济对于国际经济环境的变化相当敏感，因此经常发生波动，使马来西亚成为世界上不稳定指数最高的国家之一。1957—1958年，发达国家对马来西亚的胶、锡采取压价、少购政策，结果使马来西亚经济发展速度连续两年绝对下降，均为负增长3.6%，失业人数增多。[④] 这样，改造单一的经济结构，实现国家的工业化，就成为马来西亚人民摆脱贫困的必然选择。它的政治含义是明显的，那就是"经济是最大的政治"。只要能发展经济，人民可以忍受政治上的适度集权。

印度尼西亚经济在苏哈托1965年上台时已经濒临崩溃的边缘。1960—1965年，印度尼西亚国内生产总值年增长率仅1%，1965年人均国民收入仅为90美元。[⑤] 1966年，印度尼西亚通货膨胀率高达650%，政府财政赤字达15,656亿盾，国家外汇储备从1959年的2.59亿美元下降到800万美元。1966年外债积欠额达

---

① 马来西亚驻华大使达图·阿卜杜勒·马吉德2003年7月17日在中国社科院亚太研究所的讲演中提到。http://www.cass.net.cn/yataisuo/Bak/ddyt/0309－1.htm/。

② Harold Crouch, *Government and Society in Malaysia*, Cornell University Press, 1996, p.222.

③ Harold Crouch, *Government and Society in Malaysia*, Cornell University Press, 1996, p.223.

④ 参见吴志生主编：《东南亚国家经济发展战略研究》，北京大学出版社1987年版，第105页。

⑤ 参见季国兴主编：《东南亚概览》，中国社会科学出版社1994年版，第239页。

24.5亿美元。工业生产几乎陷于停顿。工厂开工率仅达20%,交通运输瘫痪,农村土地大片抛荒,农民流离失所,失业人数达15%。[①] 因此,苏哈托上台所面临的头等大事,就是以强力消除各种有碍经济发展的不稳定因素,建立起威权政治,以挽救处于危机中的经济。

可见,对于现代化中的新加坡、马来西亚和印度尼西亚来说,经济的不发展所要求于政治的并不是完全意义上的民主,而是某种形式的集权。只要这种集权能够推进国家的现代化,并为增进大多数人的福利服务,那么,它并不必然导致人民的反抗。表现在政党制度上,就是要选择一种由某一强大党来主导政治的制度,这种制度,就是一党独大制。

社会结构是经济发展的伴生物,它对于政党制度的生成同样具有重要作用。新加坡由于立国较晚,其社会结构在东南亚国家中相对完善。新加坡有独立的、由商业集团组成的中产阶级,有数量很大的、具有政治意识的工人阶级。而且居民中受过教育的中产阶级的人数也占到人口的一定比例。这种社会结构使得在新加坡建立严格的一党制存在障碍。而多元民族、多元文化、多元宗教的社会现实,又容易使多党制成为发展经济的一种破坏性力量。因此,在这种背景下,选择"半民主"的一党独大制对于新加坡的发展应该说是一种合适的选择。

马来西亚的社会结构有利于民主而不利于专制。[②]在马来西亚,占据支配地位的马来官僚的权力受到富有的华裔商人和矿工阶级,以及大量非马来人城市中产阶级的制衡,而且这种制衡还因

① 转引自贺圣达主编:《战后东南亚历史发展》,云南大学出版社1995年版,第164页。

② Harold Crouch, *Economic Change, SocialStructure and the Political System in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1985, p. 46.

人口的群体构成[①]而进一步强化。由此，马来精英们不仅要面对来自相对独立的商业阶级和中产阶级的压力，而且还要面对占人口近半数的非马来人（包括华人、印度人）的压力。在这种情况下，以官僚制为基础的马来政治精英除了对商业阶级和中产阶级（他们也是非马来人）的代表开放政府大门外，没有别的选择。不过，人口的种族构成是一柄双刃剑，它在促进民主因素增长的同时，也容易引发种族冲突。这样，在一定程度上限制政治竞争，维护政府权威，又成为马来西亚选择政党制度的一项重要考虑。一党独大制位于自由权威与有限民主之间，能够较好地回应来自社会各方面的参与压力，因而具有存在的空间。

印度尼西亚的社会结构在本章第一节中已有交代。比较而言，印度尼西亚的社会结构不如新加坡和马来西亚的那样分化明显，但在多元种族、多元宗教、多元文化方面有相似之处。[②] 国家要迅速恢复和发展经济，需要有一个强有力的政党来整合社会。专业集团独大地位的形成正是因应了这一要求。

不过，应当指出，社会结构不是僵化的。随着经济的发展，一国的社会结构会不断地有所变动。在过去几十年中，新加坡、马来西亚和印度尼西亚的中产阶级力量上升，成为社会结构变动的明显标志。20 世纪 60 年代末，新加坡中产阶级占总人口的 23%，1973 年占 36%，1989 年增加到 81%。专业人员、技术人员、经营管理人员（含一般事务职）所占比例 1990 年为 37.4%，1995 年增加到

① 在 1957 年时，马来人仅仅接近人口总数的 50%，而华人占 37%，印度人占 12%，此外还有一些巴基斯坦人和其他少数民族，马来人在人口中并不占有绝对的优势。Cf. R. S. Milne and Diane K. Mauzy, *Politics and Government in Malaysia*, Singapore: Federal Publications, 1978, pp. 189—90.

② 印尼有 100 多个民族。其中爪哇人是最大的民族，约占全国人口的 47—50%，巽他族（Sunda）约占 14%，其他较大的民族依次为马都拉族（Madura）、米兰卡包族（Minangkabau）、巴达族（Batak）、华族。印尼人信奉伊斯兰教、天主教、佛教、印度教等。印尼文化可分为阿班甘（Abangan）、普里亚伊（Priyayi）和桑特里（Santrih）三大类。

48.8%。受过大学教育的人口1980年为22633人,1992年增加到65,775人。到80年代,新加坡领导人认为新加坡已经是一个中产阶级的社会。在马来西亚,包括专业人员、技术人员、经营管理人员在内的中产阶级占劳动总人口的比例1970年为10.4%,1985年为19.5%,1995年为23.1%。1980年马来西亚的中产阶级数量达到劳动力人口的24%,1986年达到37.2%。印度尼西亚新中产阶级1971年为2.6%,1980年为3.9%,1990年为3.9%。[①]这些新生的中产阶级尽管在商业等经济事务中有求于执政党,但由于其阶级属性,它仍然很快成为支持反对党的主要社会势力。一党独大制的命运也因此面临着越来越大的考验。

新加坡、马来西亚、印度尼西亚的文化生态集中体现在这些国家特有的政治文化上。从价值观而言,这些国家自古以来推崇集体主义,等级观念根深蒂固,从而与西方的价值观念大相径庭。在宗教文化上,新加坡深受儒家思想的影响,马来西亚和印度尼西亚受伊斯兰教的影响。这些宗教文化的共同特点是强调集体和服从的观念。这些文化经过领导人的提炼,上升为"亚洲价值观"[②],成为威权主义政权可资利用的文化资源。

新加坡的政治文化较多地保留了华人政治文化的成分。其集中体现是等级观念、权威主义、清官思想和集体意识。在新加坡,人们从小就接受了等级观念,敬畏权威。他们既希望受到权威的保护,又惧于权威的严厉。[③]这样的心态,为建立集权政治和抑制反对党政治确立了一种有效的文化机制。其次,新加坡人崇尚好政

---

① 转引自李文:《东南亚中间阶层的二重性及其成因》,《当代亚太》2004年第6期。

② 有关"亚洲价值观"的评述,参见庄礼伟:《亚洲的高度》下篇,广东旅游出版社1999年版。

③ Cf. Chan Heng Chee, *The Dynamics of One Party Dominance*, Singapore University Press, 1976, p. 232.

府，认为"好"政府是"关心人民、经常努力促进人民利益、不存在腐败现象或腐败现象甚少的政府"[①]。这种把好政府当作理想的统治形式，完全依赖政府保护的思想，正是传统儒家文化中清官思想的反应。这种思想抑制了大众参与的欲望，使得相当一段时期内，新加坡人的政治参与度低，而少数精英分子的参政意识则十分强烈。再次，集体意识也深深地渗入到新加坡的政治文化中。这种意识倡导的不是个人主义，而是对一个较大实体的承诺。在这种文化氛围中，反对党政治在年长的新加坡人中少有市场。所有这些无疑为一党独大制在新加坡的发展创造了有利的文化条件。

马来西亚的政治文化是倾向保守的。在深层次上，它并不强烈反感对自由民主的限制。这种文化在本质上体现了一种庇护关系，主人为下层的民众提供保护和其他经济资源，而下层的民众则为主人服务，向主人进贡并对主人表示效忠。

印度尼西亚的政治文化深受伊斯兰教的影响[②]。其内容在前文已有论述。概言之，印度尼西亚政治文化的特点表现为：强调和谐、克制、宽容和服从权威。其中，自我克制和宽容在爪哇人的道德观念中占有重要地位。它认为，人们的欲望、憎恶可能会损害和谐的气氛，因而必须加以抑制。不同意见可以存在，但必须十分谨慎地表达。人的宗教信仰、社会地位和政治观点可以不同，但这不影响它们在一个共同体中和睦相处。而要达到和谐，人们就必须服从权威。[③]

由上可见，新加坡、马来西亚、印度尼西亚的政治文化虽然在

---

① 〔英〕黛安·K. 莫齐：《东盟国家政治》，中国社会科学出版社 1990 年版，第 249 页。

② 在伊斯兰的社会生活中，个人所扮演的角色是相互补充、相互依存的。每一个人都对他所生活的社会的幸福与繁荣负有责任。个人意见应服从多数意见，以维护团结与合作之益。

③ 参见李路曲：《文化与民主："亚洲式民主"的再探讨》，《贵州师范大学学报》2001 年第 2 期。

具体内容上有所不同，但其基本特征十分相似，那就是对现世的肯定，以及对等级观念、集体主义和权威主义的强调。这种政治文化客观上为强政府、强政党的政治模式提供了精神支柱，而反对党政治则并不为人们所钟爱。

从以上分析可以看出，新加坡、马来西亚、印度尼西亚的一党独大制与其所处社会生态是基本协调的。政党制度与社会生态的这种关系，为一党独大制实现社会整合和促进政治稳定创造了有利条件。

首先，一党独太制与社会生态的协调关系有利于政党制度实现社会整合。在现代社会，政党制度在根本上是整合社会的结构和方式。对现代化中国家来说，政党制度还是社会整合结构的主导性部分[1]。新加坡、马来西亚和印度尼西亚的一党独大制，由于顺应了特定社会生态的要求，能够展现出强大的社会整合能力，并具体体现在意识形态、运作机制和政策过程诸方面。

在意识形态方面，执政党由于掌握了国家意识形态的主导权，能够通过各种手段使党的意识形态上升为国家意志，使之成为整合人们思想、消弭分歧的重要符号。新加坡的人民行动党、马来西亚的巫统和印度尼西亚的专业集团在取得执政权后，都十分重视政党制度意识形态的社会化功能，加强了对意识形态的领导和控制。新加坡人民行动党在不同的历史时期先后以“生存”意识、“危机”意识和国家意识、民主社会主义和儒家思想来增强社会的凝聚力，培养人民共同的价值观和信仰。马来西亚作为一个多种族的国家，其社会整合的任务极为艰巨。1971 年 8 月 31 日，以巫统为首的执政联盟以“国家原则”(Faith of the State)的名义，正式公布了

---

① 在政治体系整合功能处于常态的条件下，政府和政党的整合功能存在反向关系。当一个社会政治体系的政治社会化程度充分发展时，政府的社会整合功能就强，而政党的功能就随之减弱；反之，则不然。

"全国人民"的意识形态。其主要内容为：

"我们的国家马来西亚，是一个为使它所有的民众凝成一种更伟大的整体而奋斗的国家；它将保持一种民主的生活方式；创造一个公正的社会，在这个社会中，全民族的财富将能够平等地分享；这个国家能够保证它的人民能够过上自由富裕的生活，也能保持其丰富多彩的文化传统；它也将努力在这块土地上建立一个进步的社会以便其能够朝着现代科学技术的方向发展。"[1]

显然，这一意识形态的宗旨在于促进各种族间的合作、社会整合并增强马来西亚人民的国民意识。在印度尼西亚，以专业集团为执政工具的苏哈托政权要求各个政党必须以潘查希拉即"建国五基"为宗旨，否则即为非法。经过灌输，"全国在两个问题上取得了共识。一是全体社会和政府下定决心要认真、彻底地执行'建国五基'和 1945 年宪法。……第二个共识是关于采取什么方式来实现第一个共识。"[2] 1985—1986 年间，印度尼西亚所有社会、政治、宗教组织都接受了潘查希拉作为它们的惟一基础。[3]由此可见，一党独大制在新加坡、马来西亚和印度尼西亚具有强大的整合社会价值观作用。

不过，在实际中，这种整合并不完全采取和风细雨的方式，而是常常伴随着整肃和压制。例如，新加坡政府规定，言论自由必须服从社会安定；政府有权监督、审查报刊和其他出版物；有权限制任何涉嫌"干涉新加坡内政"的报刊在新加坡的发行。1986 年到 1988 年底，《时代周刊》、《亚洲华尔街日报》、《远东经济评论》和

---

① Barbara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, London, 1982, p. 281. 转引自陈晓律等：《马来西亚：多元文化中的民主与权威》，四川人民出版社 2000 年版，第 158—159 页。

② 〔印尼〕苏哈托：《苏哈托自传——我的思想、言论和行动》，世界知识出版社 1991 年版，第 193 页。

③ Douglas E. Ramage, *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance*, London and New York: Routledge, 1995, pp. 38—9.

《亚洲周刊》在新加坡的发行量都先后遭到限制，分别从 1 万份、9000 份、3000 份减至 400—500 份。[①] 在马来西亚，政府曾于 1987 年对三家报纸进行查封。同年颁布的"广播法"规定，新闻局有权控制监听所有电台、电视台的节目，有权吊销违反"马来西亚价值观念"的私营广播公司的执照。[②] 总之，正是由于采取了种种引导和强制措施，一党独大制得以在全体人民中极大地增进国家意识，促进社会统一。

在运作机制方面，执政的独大党可以通过发挥政党组织、党政协调以及政治控制的作用，保持社会的整体性。具体来说，一是执政党有从上至下的较严密的组织结构，并以此为纽带协调全国的行动。新加坡、马来西亚、印度尼西亚的独大党都有这方面的特征。二是由于实行党政合一，党的意志和政府政策可以在全国范围有效实施。以新加坡为例，新加坡的党政关系，用李光耀的话说，人民行动党就是政府，而政府就是新加坡。这种体制在实际运行中体现为议行合一，对于保证政令畅通、提高行政效率具有重要作用。三是执政党利用掌握的权力，实行适度的政治控制。政治控制是独大型政党维持政权的常用手段。在新加坡，人民行动党对各种社会力量，诸如新闻媒介、大学生、工会、反对党等都加以控制。这一方面有助于执政党扩展权力，另一方面也有利于强化社会整合。当然，这套运作机制带有明显的非民主的特征。当经济成长到一定阶段、社会结构进一步分化后，它将面临越来越大的变革压力。

在政策过程方面，一党独大制为执政党采取协调利益冲突的政策提供了体制上的便利，以政策过程推进社会整合成为执政党的重要选择。在新加坡和马来西亚，民族矛盾一度是阻碍社会整合

---

① 参见张锡镇:《东南亚政府与政治》，扬智文化事业股份有限公司 1999 年版，第 347 页。

② 参见张锡镇:《东南亚政府与政治》，扬智文化事业股份有限公司 1999 年版，第 346 页。

的突出问题。经过几十年的努力，两国民族矛盾已大为缓解，呈现出民族和谐的局面。这与两国执政党采取的正确政策分不开。人民行动党的做法是：利用"组屋"政策促进各民族的融合[①]；实行民族不分大小一律平等的政策；通过各种活动加强各民族的接触和交流。马来西亚巫统自马哈蒂尔出任主席后，也大力推行多元民族、多元宗教、多元文化的融合政策，同时采取措施鼓励各民族共同发展，以消除引发民族矛盾的经济根源。这些政策成为一党独大制整合社会的基础。同新加坡和马来西亚的民族政策相比，印度尼西亚的民族政策不能说是成功的。苏哈托任内实施的境内族群迁徙计划，埋下了民族冲突的祸根[②]，也因此其整合社会的作用大打折扣。

其次，一党独大制由于较好地发挥了社会整合功能，因此有助于实现政治稳定。新加坡在1959年到1963年，由于反对党的强力对抗和大肆煽动，致使国内暴乱、恫吓、暗杀、罢工、示威、游行、捣乱和破坏事件层出不穷，政治局势动荡不安。1965年后，人民行动党政府采取坚决有力的措施，限制和打击反对党的活动，致使反对党的影响日渐衰落。1968年后，人民行动党一党独大的地位正式确立下来。通过对社会力量的整合，实现了三十多年的政治稳定。马来西亚在独立后，由于联盟党（即"马华印联盟"）政府没有制订出一种长期的制度化的政策来巩固权威主义的政治实体，所以以马来西亚伊斯兰教党为代表的反对党势力逐步坐大，在一定程度上对巫统的权势地位构成挑战。正是由于缺少一种有效遏制冲突

---

① 为解决居民住房困难，新加坡政府建造"组屋"平价卖给贫困户。规定每个居民区，华人不得超过84%，马来人不得超过22%，印度人不得超过10%，这就使得每个居民区三个民族的居民都有，从而有利于各族人民相互往来，搞好团结。

② 参见金荣勇：《印尼的种族冲突危机》，《问题与研究》2001年第4期。

的机制，酿成了 1969 年的“五月骚乱”[①]，使数百人死于非命，多元民族国家的前途面临考验。骚乱发生后，新的巫统领导人采取果断措施，压制了反对派势力，强化了巫统的领导权。这标志着马来西亚从温和的民主政治向一党独大的威权政治的转变。一党独大制的确立，由于较好地发挥了整合社会的作用，因此避免了马来西亚新的政治动荡的出现。印度尼西亚的一党独大制度同样发挥了社会整合和政治稳定的作用，不过由于其意识形态功能的弱化和执政党在民族政策上的失误，其政治稳定的质量相对较差，并带有明显的脆弱性。

以上分别从政治、经济、文化角度考察了多党制、两党制和一党独大制在东南亚五国的社会生态，分析了社会生态对于政党制度的意义和要求，探讨了特定社会生态环境下政党制度对于政治稳定的作用。从上述分析可以看出，政党制度发挥政治稳定的功能，除了制度本身的原因外，很重要的一条，就是该政党制度应与社会生态环境的要求相适应。离开了这一条，任何在其他社会生态下被认为“好”的政党制度，都可能因为与新的社会生态不相适应而宣告失败。肯定这一点，并不意味着要否定政党制度对社会生态具有反作用。而只是说，特定的社会生态对于政党制度的选择具有基础性意义。另外，也还需要指出，政党制度与社会生态不存在僵硬的对应关系。社会生态的变化，必然会对政党制度提出新的、更高的要求，这就需要政党制度适时地作出回应。否则，任何曾经适应社会生态要求的政党制度，都可能因为与新的社会生态的要求相脱节而走向没落，从而不再能够整合社会和维系稳定。

---

① “五月骚乱”表面的起因是因为华人支持的民主行动党在大选中获得了一些议席，而华人在庆祝时与马来人发生冲突而引起的。而实际上这次选举暴露出了马来西亚民族矛盾的严重性。Cf. Barbara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, London, 1982, p. 280.

第五章　东南亚政党制度的制度化水平与政治稳定

政党制度的制度化水平，主要体现在政党制度内组成政党的适应性、复杂性、自立性、凝聚性四个方面。一种政党制度的适应性、复杂性、自立性、凝聚性越强，则这种政党制度的制度化水平越高，从而越能有效地组织和扩大政治参与，缓解参与危机，促进政治稳定。反之，其制度化水平就低，从而不利于组织和扩大政治参与，有碍于政治稳定。以下试从这几个方面考察东南亚五国政党制度的制度化水平及其与政治稳定之间的关系。

第一节　泰、菲、印尼多党制的制度化水平与政治稳定

就总体情况看，泰国、菲律宾和印度尼西亚多党制的制度化水平很低，或者说没有实现制度化。但另一方面，这些国家的多党制之间，以及各国多党制在不同时期，其制度化水平也有差异。因此，多党制的制度化水平与政治稳定之间的关系也呈现出复杂的情形。

先看三国多党制的适应性。政党制度的适应性，如本书第二章所定义的，是指体制内的组成政党能动地顺应政治环境的变化，使组织能持续地存在和发展的状态。测量政党制度适应性的方法是组成政党的平均存在时间，包括组成政党的平均时龄、代龄以及功能的适应性。政党制度组成政党的平均存在时间越长，经历代际更

替后存在的平均时间越长，以及经历主要功能变更后继续存在的平均时间越长，则政党制度的适应性越强，从而政党制度的制度化水平越高。

在三个东南亚国家中，泰国多党制的适应性差不多是最弱的。这主要表现在以下几个方面。首先，泰国除了少数几个政党以外，大多数政党的寿命都很短，没有延续性。很多政党仓促组建，又转瞬消失。根据泰国内政部的统计，从1932年至1996年的64年间，泰国正式申报组建的政党总数为155个（不包括民团）[①]，而到1996年11月大选前，政党仅存13个，其中还有两个是为了参选而仓促组建的政党。1998年，政党又增至16个。选举前仓促组党的情况在泰国政党史上也很多，如1974年4月选举前泰国共有政党39个，而为选举而申请注册的政党就达12个。在现存的政党中，只有民主党、泰国党、社会行动党等是除因党禁中断活动以外，能基本延续至今的有数的几个政党，其他大多数政党存在的时间都很短暂。在参与1992年大选的24个政党中，仅有7个党的存在时间超过一年。[②]造成泰国政党短命的因素很多，如频繁的军人政变、取缔政党等，在很大程度上阻碍了政党的正常发展进程。但直接的原因主要是两个：一是政党缺少同利益集团和组织的联系；二是政党内部宗派主义泛滥。[③]其次，泰国多党制组成政党的代龄极短。政党的代龄，按照亨廷顿的解释，可以用政党在其缔造者或首

---

① 〔泰〕政党注册登记办公室：《泰国政党50年》，内政部常务次长秘书处1995年。转引自任一雄《东亚模式中的威权政治：泰国个案研究》，北京大学出版社2002年版，第63页。

② Clark D. Neher and Ross Marlay, Democracy and *Development in Southeast Asia: The Winds of Change*, Boulder: Westview Press, 1995, p. 38.

③ Cf. Somsakdi Xuto (ed.), *Government and Politics of Thailand*, Oxford University Press, 1987, pp. 70－1.

先上台执政的具有魅力的领导人离去后继续存在的时间来衡量。[①] 在泰国，人们不难发现，政党的号召力、影响力主要依赖于个别的政治领导人，一旦其支持的领导人丧失权力或者去世，通常都是树倒猢狲散，自行解体。泰国历史上的玛喃卡西拉自由党、国家社会党、泰人联合党、团结正义党等就是这样。这说明泰国政党的代龄有限。再次，泰国多党制的功能适应性差。在西方成熟的资本主义民主制国家，政党的一项重要功能是制定和宣传党的纲领、政策，争取通过选举进入议会和组成政府，在政府中制定并实施各项决策。西方政党通常有自己的核心价值观，又能根据时代变化，提出切合实际的纲领、政策，因而具有较强的功能适应性。而泰国的经验显示，泰国政党普遍不重视党的纲领。政党通常无长远规划，只要能得到眼前利益，党纲可以随时修改。民主党是泰国少有的历史较长、规模较大的党，相比之下，该党有较成型的党纲。即便如此，该党也是以眼前利益为重，大选能否赢得更多的席位是其最基本的决策依据。如 60 年代初期该党的基本纲领是搬用了美国的民主思想，即：民有(of the people)、民治(by the people)、民享(for the people)。[②] 而到了 70 年代初，由于社会思潮的变化，为了迎合选民，民主党又迅即将自己的纲领变更为“民主社会主义”。[③] 这表明，泰国政党不是完全没有纲领，而是对纲领采取轻率的态度，其结果自然是不能树立党的形象，也无助于政党经受功能变更的考验。

---

① 参见〔美〕塞缪尔·亨廷顿：《变动社会中的政治秩序》，华夏出版社 1988 年版，第 397 页。

② 参见〔泰〕《政府政务公报》，第 85 期，第 117 段，1968 年 12 月 10 日，第 3316 页。转引自任一雄《东亚模式中的威权政治：泰国个案研究》，北京大学出版社 2002 年版，第 65 页。

③ 参见〔泰〕素吉·彬朋甘：《泰国政治的发展与演变：军人、政治组织与民众的政治参与》，朱拉隆功大学出版社 1999 年版，第 108 页。转引自任一雄《政党的素质与民主政治的发展》，《东南亚研究》2001 年第 5 期。

菲律宾实行多党制的时间不长，迄今只有20年时间。其多党制的适应性虽好于泰国，但也存在问题。首先，菲律宾政党虽不像泰国政党那样短命，但存在的时间也还比较有限。阿基诺时代因为打破马科斯长达十多年的"一党专制"，民主自由的格局初步形成，政党如雨后春笋般地大量涌现，大大小小的政党达到200多个。进入90年代，多党制的格局虽继续存在，但政党数目减少为100多个。这其中许多政党与其创始人的命运共始终，党的存续时间不超过一代领导人的在位时间，因此也谈不上什么政党代龄问题。造成菲律宾政党兴衰频度高、分化组合快速的主要原因是党的个人化，以及党的领导人的逐利性。由于党在很大程度上还是个人或家族谋求利益的工具，因此一旦党的领袖在党内提名或选举中遭受挫折，党就可能随之分裂或解体。其次，菲律宾政党比较重视党的纲领，国内一些主要政党，如国民党、自由党、菲律宾民主战斗党、力量—全国基督教民主联盟、民族主义人民联盟、人民改革党等，都有自己比较清晰的党纲[1]，而且这些纲领随着时间的推移会不断充实进新的内容，所有这些无疑有利于增强党的功能适应性。不过，由于旧的政党制度中的许多痼疾依然存在，因而多党制中政党的功能适应性也还是有限的。

印度尼西亚的多党制有前后两个时期，即50年代的自由民主时期和1998年以来的民主化时期。在前一时期，印度尼西亚政党众多，有不下70个集团宣布过它们组织政党。在1955年举行的全国性选举中，争夺席位的党派不下40个。但其中仅有民族党、马斯友美党、伊斯兰教师联合会和共产党控制着政治舞台。政党的命运深受国内政局和政治领导人的影响。为了应对国内日渐恶化的政

---

[1] Cf. Wolfgang Sachsenroder and Ulrike E. Frings (eds.), *Political Party Systems and democratic development in East and Southeast Asia*, Volume 1: Southeast Asia, Friedrich Naumann Foundaion, 1998, pp. 299—300.

治经济形势，苏加诺先是在 1957 年 2 月提出了"有领导的民主"的理念，筹备组成一个包含各党派共同合作的新内阁政府，后于 1960 年 1 月颁发行政命令，以解决国内的政治经济问题为由，下令解散了国会及政党，并于 3 月另组了一个新的国会，即"互助国会"。至此，印度尼西亚的多党制告一段落，政党制的发展进程中断。可见，在这一时期，印度尼西亚政党的寿命是短暂的，也没有时间来发展和完善党的纲领。在后一时期，即 1998 年恢复实行多党制以来，印度尼西亚政党大量涌现，到 2004 年 4 月大选前，已有 237 个政党登记参选。[①]虽然这些政党未来能够存活多久目前尚不得而知，但已有迹象表明，现有的政党及多党政治还很不成熟，有的党还将面临生存考验。这主要表现为以下几种情况：一是政党组织不成熟。多数政党都是以魅力型的领导人为核心的，而不是靠党纲和政治目标作为党的组织基础。像梅加瓦蒂和她领导的印度尼西亚斗争民主党就是如此。在 1999 年的选举中该党之所以取得胜利并成为议会中最大的党团，主要是由于梅加瓦蒂个人的魅力，或者说是来源于人们对她的父亲苏加诺的怀念，但绝不是党的纲领和组织。这样，当党的领袖人物失势时，政党的持久存在就成了问题。二是政党行为不规范。政党制度得以存在和发挥作用的一个重要条件，是组成政党对于民主规则的共识和遵守。这一条印度尼西亚政党目前还做不到。印度尼西亚政党之间的争斗主要集中在个人而不是社会、经济和政治问题本身。竞选对手之间相互指责甚至进行人身攻击，各党派之间明争暗斗，有的党竞选失利后拒绝承认选举结果。政党的这些行为表现出它们对权力的极度渴望和对民主规则的蔑视，这些都导致了公众对政党的反感。反政党的情绪弥漫于社会各界。三是法律对政党的限制。1999 年 1 月的新政党法意在削弱政党的强势地位，尤其削弱党的领导层的权力。新法提

---

① 参见吴文侠：《2004 年印尼大选透视》，《东南亚动态与研究》2004 年第 8 期。

高了参加竞选和建立新党的标准，这使得在未来参与选举的政党的数量将大为减少。可见，印度尼西亚政党的长期存在正面临来自内外部的各种压力和挑战，其前景并不令人乐观。

再看三国多党制的复杂性。一种政党制度的复杂性，主要体现在成员党组织结构的分化及其支持性组织联系的增多。政党的组织结构越分化，支持性的组织联系越多，则越能获得并维持其成员和群众对党的忠诚和拥护，从而政党制度的制度化水平就越高；反之，政党制度的制度化水平就越低。

泰国多党制的复杂性低几乎是人所共知的。首先，泰国政党的结构简单。在泰国，政党的最高权力几乎都是掌握在以党主席为首的少数人手里，而党的中央委员会则听命于党主席。在党的中央委员会之下，许多政党都没有设立党的地方机构，大部分政党都集中在首都曼谷地区。中央与地方的联系主要是通过中央领导人→地方（府、县）领导人→（区、村）“票头”（拉选票者）→基层群众这样的方式进行的。[①] 政党决定重大问题，如推选党的议会候选人，只在中央领导机构进行，没有普通党员的参与。其次，政党组织不完善。大多数政党只有一个总部，而无有效的基层组织。基层组织最多的是民主党，1995 年有 168 个，到 1997 年又小有增加。有的党仅有 1—2 个，且并不稳固。全部 13 个政党，只有 7 个建立了基层组织。而到 1997 年，政党有 12 个，建立基层组织的仅剩四个（详见下表）。再次，政党缺乏支持性的组织联系。这与泰国利益集团的不发展有关。在泰国，政党不能像其他国家那样获得利益集团的支持。长期以来，泰国的军人集团垄断着国家的政治权力，而国家的经济命脉相当多地掌握在企业家集团手里。70 年代以前，为了长期垄断政权，打击、孤立政党集团，防止拥有经济实力的企业家集团

① 参见〔泰〕蓬萨·吉拉盖西里：《政党与集团》，暹罗萨西公司 1981 年版，第 147 页。转引自龙艺勇：《泰国政党的发展特点及趋势》，《东南亚》1996 年第 3 期。

参政，军人政府曾颁布法令，对于一些协会、团体的成立，明确规定不能从事政治活动或者以政治目标为宗旨。企业家集团在参政时，不是像西方国家那样以集团或组织的形式而是以个人的形式进行。如泰国民族党，其领导人几乎都是泰国工业协会的重要成员，但是泰国民族党与泰国工业协会却没有直接联系。工人党，并不代表工人阶级的利益，既与各个工会没有联系，也得不到工人的支持。这表明，泰国政党没有可靠的社会基础，缺乏支持性的群众联系。[1]

表5-1　1995—1996年泰国主要政党基层组织情况

政党名称	1995年时基层组织	1996年时基层组织
国家发展党	1	1
民主党	168	170
泰国党		
泰人党		
社会行动党	1	1
独立党	9	9
正义力量党		
新希望党	3	3
自由主义党	1	1
喃泰党(指引之意)	2	2
民众党		
自由民主党		
保守主义党		
总　计	185	187

资料来源：〔泰〕朝瓦纳·德莱玛：《泰国66年民主基本资料》，P印务社1998年12月。第18页。转引自任一雄《东亚模式中的威权政治：泰国个案研究》，北京大学出版社2002年版，第64页。

---

① 80年代以来，情况正逐步有所改变。例如1981年的政党法规定：注册政党必须至少有5,000名党员，而这些党员要来自各个地区，且每个区至少要由五个省组成。1998年的宪法在鼓励政党成立的同时，对政党的组织结构提出了许多要求，其目的就是要创立具有可靠群众基础的政党。

表 5—2 1997 年泰国政党基层组织情况

政党名称	1997 年时基层组织
国家发展党	1
民主党	172
泰国党	
泰人党	
社会行动党	1
独立党	
正义力量党	
新希望党	3
自由主义党	
民众党	
自由民主党	
泰民主党	
总　计	177

资料来源:〔泰〕朝瓦纳·德莱玛:《泰国 66 年民主基本资料》,P 印务社 1998 年 12 月。第 166 页。转引自任一雄《东亚模式中的威权政治:泰国个案研究》,北京大学出版社 2002 年版,第 64 页。

菲律宾多党制的复杂性要强于泰国。首先,菲律宾的一些主要政党都有从地方到中央的较完整的组织系统。如国民党、自由党、菲律宾民主党、力量—全国基督教民主联盟、菲律宾民主战斗党、民族主义人民联盟等,组织结构大体相同,都有从市镇(其中,自由党和民族主义人民联盟还将组织延伸至巴朗圭或村)、市(自由党还增加了街道作为另外的联系纽带)、省开始一直到党的全国大会(the national convention)或全国理事会(the national directorate)的组织结构。党的全国大会或理事会作为党的最高权力机构,有权决定党的总体政策和路线,党的管理、控制、监督和指导,宪法修正以及全国候选人的选择。大会或理事会成员由党的在任的和以前的主要领导人担任。中央委员会(国民党和民族主义人民联盟)和执行委员会(自由党)主持例会,以保证对党的正确管理、监督和指

导。根据立法议程涉及的问题，政党一般还设有内部工作小组、委员会和发言人。[①]其次，90年代以来，民主力量党和民主战斗党分别发展了基层党组织，它们各自建立了党的地区分部，委任了分部的领导人，如民主力量党大的分部有吕宋(Luzon)、维萨亚(Visayas)和棉兰老(Mindanao)分部。不仅如此，两党还有草根组织。基层组织及其领导班子的建立，使党员一盘散沙的状况得到改变，党组织的政治动员能力增强。高层的党内斗争有时诉诸基层力量，如民主斗争党的安雅拉就曾经借助基层组织的力量巩固自己在党内的地位。党派斗争有时也依托基层组织。党内大事的裁决有时也向基层垂询，1995年中期选举时执政党就列出24名参议员候选人，让基层党组织领导打分，然后删减至12人。1998年大选中，反对党联盟与执政的民主力量党进行竞争较量，虽然在总统选举上，执政党失败了，但在地方上，执政党凭借其较完整有力的基层组织，取得了压倒性胜利，为执政党保存了实力。再次，菲律宾政党同社会有较密切的联系。根据1987年宪法和1994年的政党名单代表制法，菲律宾参加政党名单代表制登记的政党，必须登记各部门(sectors)的人选，包括劳工、农民、渔民、都市穷人、少数民族、年老者、残障者、妇女、青年、退伍军人、海外工人及专业人士等。这种制度在有利于小党的同时，也促进了政党同社会的联系。人民改革党、国民党、自由党等政党，都吸纳了多部门的代表作为自己的外围组织。不过，受传统因素的影响，许多政党的结构也还存在问题，比如，政党在根本上仍然呈现为一种由遥远乡村到马尼拉的恩从关系构成的金字塔结构。[②]

---

① Cf. Wolfgang Sachsenroder (eds.), *Political Party Systems and Democratic Development in East and Southeast Asia*, Vol. 1: Southeast Asia, Friedrich Naumann Foundation 1998, pp. 309—10.

② Ronald E. Dolan, *Philippines: a country study*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1991, p. 219.

印度尼西亚50年代的多党制谈不上有什么复杂性。当时，除共产党外，政党的组织都很简单，只在雅加达得到有限的支持，而在其他地方几乎没有什么影响。另外，在早期政党中，也只有共产党通过其控制的印度尼西亚总工会将城市和农业种植园工人组织起来，并扩展到了社会的其他部分，而其他政党则没有这方面的组织联系。1998年以来，印度尼西亚恢复实行多党制。这一时期，政党由于组建匆忙及忙于权力斗争，多数尚没有建立起完整有效的组织系统。党的精英的活动主要集中在雅加达地区，与为生计而奔波的下层之间缺乏有机的联系。政党还没有成为利益集团的代表，包括大学生、工人、农民在内的广大人群实际上只是政党的压力工具，而在精英们达成交易时就被边缘化了。因此，现在还远不能说印度尼西亚的多党制具有了复杂性。

再看三国多党制的自立性。政党制度的自立性，主要体现为组成政党能自我定向并与其他组织、运动和个人的主张有清楚的界限，政党有自己独立的地位和价值，能够自主地开展政治活动，不受党的领袖、个别群体和外部势力的摆布。

比照这些标准，可以发现，泰国多党制在以往时期的自立性差。首先，泰国政党的活动受军人政变的干扰。自1932年至1991年，泰国先后发生各类军人政变、叛乱17次，政党有机会参与选举和议会政府的次数仅为六次，而每一次都不超过三年。[①]频繁的军人政变打断了泰国政党的发展进程，也使政党经常处于蛰伏或解体状态。战后以来，泰国政党仅在1945—1951年、1955—1958年、1968—1971年、1974—1976年、1981—1991年及1992年以来被

---

① Cf. Chintana Bhandfalk (ed.), *The Thai Government and Economy*, Bangkok: Foreign Office, Public Relations Dept., Office of the Prime Minister, 2000, pp. 37,95.

允许活动。[①]其次，政党只是政治家们谋求政治利益的工具，党的兴衰沉浮受党的领袖的影响很大。在泰国，政党多由有影响的政治人物发起创立，是他们竞争权力的工具。泰国“政党从未代表真正的社会力量，而只代表统治阶级上层中的朋党和个人”[②]。党的兴衰沉浮，党的号召力、影响力，主要系于党的领袖，党的领导人比党的组织更加重要。进入 90 年代后，政党的生存环境虽然有了很大改变，但政党受少数领导者操纵的痼疾并没有消除。今天，泰国大多数政党一般都代表某个或某些经济集团，党的领导人多数是同某些经济集团有联系的政府要员、退役将军、议员或职业党魁，而成员则是有共同利益的工商界大小头目。党的领袖对党的操纵作用依然很大。泰国学术界将这种现象与“民主”现象并列，称为“权主”(权力主宰)。造成这种现象的重要原因之一，是传统的庇护制关系，即党魁和作为“仆从”的党员(主要是议员)之间的保护和被保护关系，在当代依然存在并发挥作用。

根据政党分布的不同，菲律宾多党制的自立性可以从两个层面来理解。一是主流政党因为保留其传统的政治文化，其自立性相对较差。政党运行的家族化、个人化和人情化是这一状况的突出表现。这一点，在下一节中将作具体论述。[③] 二是以中产阶级为主的部门性政党(Sectoral Parties)奉行民主的理念，显示出一定的自立性。部门性政党是菲律宾政党制度改革的产物，是一群公民团体的利益代表。它们奉行有别于主流政党的政治价值，即民主价值，较少受传统习惯势力和文化的侵扰，因而显示了一定程度的自立

---

① Chintana Bhandfalk (ed.), *The Thai Government and Economy*, Bangkok: Foreign Office, Public Relations Dept., Office of the Prime Minister, 2000, pp. 37, 95.

② 〔美〕塞缪尔·亨廷顿:《变动社会中的政治秩序》,华夏出版社 1988 年版,第 401 页。

③ 参见崔运武等《论菲律宾政党政治的特点及其与政治文化的关系》,《南洋问题研究》1998 年第 2 期。

性。不过，就现实来讲，部门性政党在菲律宾整个政党体系中并不占主导，它们要更好地实现自立，还需要进一步修改政党名单代表制，增加在众议院的席位比例。总起来看，菲律宾的多党制正处于一个变动状态，其自立性还有待于大大提高。

印度尼西亚早期的多党制受高层政治人物的很大影响，自立性极低。在独立初期，印度尼西亚不下 70 个集团宣布过它们组织政党，在 1955 年举行的惟一的一次全国性选举中，争夺席位的党派近 30 个。这种分裂部分地是由于印度尼西亚采取的比例代表制引起的。更为根本的是，它代表了印度尼西亚社会中的派别，也反映了印度尼西亚政治阶层中核心圈子内的个人冲突。大多数印度尼西亚的高层政治人物彼此都长期了解，政党或阶级之间的分歧更多的是他们个人关系中的反映，而不是深层的政策或意识形态问题。例如刚独立时，苏加诺总统和哈达副总统共事，国家曾达到很高程度的团结，政党制度运行还算平稳，但当他们二人开始争吵时，政治分歧遍及领导阶层，最终导致哈达辞职。紧接着，哈达所属意的马斯友美党也撤出了联合内阁。这表明，印度尼西亚这一时期的多党制缺乏自立性。同样地，90 年代末恢复实行的多党制在自立性方面也还存在很大缺陷。各政党依赖的是领袖个人的超凡魅力，而不是党的政治纲领和政策。党的行动和走向主要控制在少数强势人物或群体的手中。

最后看三国多党制的凝聚性。政党制度的凝聚性，如前面所阐释的，主要体现在政党成员和权力追求者对政党的认同以及他们视政党为实现其他目的的手段上。在高度发达的政治体系中，政党领袖和党员个人对党的纲领一般持认同态度，党员转党的现象极为罕见。

由于政党的不成熟，泰国多党制的凝聚性差，或者说没有。这首先表现在，泰国大部分政党缺乏坚定的政治理想，政党的政策具有临时性、相似性的特点，而且也得不到成员的重视。泰国政党通

常是由保护人(patrons)和被保护人(clients)所构成的单一集团或网络。这些保护人和被保护人只是迫于政党法的压力(即候选人必须在党的旗帜下参加竞选)才走到一起的。选举过后,几乎所有政党都没有重大的纲领把它们和普通党员联结在一起。[1]而且对于泰国政党来说,党的纲领或政策并不是最重要的,重要的是赢得大选。只要能赢得大选,党的纲领或政策可以随时修改。在大选中,候选人要比政党的政策显得重要得多。每次大选,实际上是各政党之间"候选人"的争夺战。这样,政党的政策就自然处于次要位置。由此,政党很难靠纲领和政策吸引人心,凝聚党员。其次,受政治利益的驱使,泰国政党中的党员转党现象十分普遍。尤其在大选投票前夕。仅以1995—1996年两次大选期间的情况为例,1995年大选转党的候选人(包括在原选区和变换选区两类)有262人,而到1996年达到353人(详见下表5.3)。另外,在任议员转党、变化选区的情况也十分普遍,1995年共有53人,到1996年达100人(详见下表)。[2] 党员,尤其党员议员的大量流动,常常使得政党在一夜之间面目全非。因此,可以说,泰国的多党制几无凝聚性可言。

菲律宾多党制的凝聚性,既有好的基础,也面临严重问题。所谓好的基础,是指自实行多党制特别是进入90以来,菲律宾政党的意识形态色彩明显加重,各党形成了较为明确的政纲,从而为多党制的健康运作提供了有利的思想文化条件。如民主战斗党主张建立政治稳定、经济自主、尊重人权的社会。民主力量党主张廉政肃贪、恢复死刑;通过谈判实现民族和解,达到社会稳定;鼓励经济

---

① Chai－Anan Samudavanija, "Thailand: A Stable Semidemocracy," in Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset (eds.), *Politics in Developing Countries*, Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, p. 291.

② 〔泰〕朝瓦纳·德莱玛:《泰国66年民主基本资料》,P印务社,1998年第12期,第18页。转引自任一雄《政党的素质与民主政治的发展》,《东南亚研究》2001年第5期。

表 5—3 泰国议员候选人转党、变换选区的情况

转党/变换选区	1995 年 7 月 2 日大选	1996 年 11 月 17 日大选
转党/原选区	178	367
转党/换选区	84	86
原党/换选区	135	54
原党/原选区	388	451
新参选人数	1,587	1,452
总 计	2,372	2,310

资料来源:〔泰〕朝瓦纳・德莱玛:《泰国 66 年民主基本资料》,P 印务社 1998 年 12 月。第 45 页。转引自任一雄《东亚模式中的威权政治:泰国个案研究》,北京大学出版社 2002 年版,第 65 页。

表 5—4 泰国在任议员转党、变换选区的情况

转党/变换选区	1995 年 7 月 2 日大选	1996 年 11 月 17 日大选
转党/原选区	43	94
转党/换选区	10	6
原党/换选区	59	4
原党/原选区	220	260
总 计	332	364

资料来源:〔泰〕朝瓦纳・德莱玛:《泰国 66 年民主基本资料》,P 印务社 1998 年 12 月。第 46 页。转引自任一雄《东亚模式中的威权政治:泰国个案研究》,北京大学出版社 2002 年版,第 66 页。

自由化和吸引外资;倡导经济外交。国民党人民联盟主张禁止政府官员经商,通过就业,创造财富解决社会问题;实现现代化高效益的农业和工业,停止对国营企业的补贴,扩大税收范围,偿还一切外债。自由党主张建立多党制的民主国家,反对政治王朝。[1] 虽然各党党员未必都信守这些政纲,但至少在形式上表明各自的价值追求,使传统充满私利的政党多了一份或许说是不可或缺的政治

---

① 参见朱仁显:《90 年代菲律宾政党的变化及其特点》,《东南亚研究》1999 年第 5 期。

信念，显然这有助于增强党的凝聚力，维系党的团结。所谓严重问题，是指菲律宾政党相沿成习的转党之风没有得到遏制。根据戴维·蒂伯曼(David G. Timberman)对菲律宾1987年大选的研究，菲律宾众议员中有一半人为二元或三元政党认同，他们常随强有力的个人或集团而转变其政党认同。在24位参议员中，有22位系由阿基诺夫人的民主力量党提名，但大都为菲律宾民主战斗党、联合民族主义民主组织或自由党的成员。[①]在该次选举中，菲律宾出现了与以前一样的情形，即转党或脱党风气盛行。其中引人注意的有，原属自由党的埃斯特拉达因与党魁沙隆加不和，而脱离自由党另组菲律宾群众党，并在1992年参加副总统选举。拉莫斯原属菲律宾民主战斗党党员，但在1991年党内总统候选人提名失败后就退出该党，另组力量—全国基督教民主联盟。他以该党名义参加总统选举，结果获得当选。而副总统则由群众党的埃斯特拉达当选。鉴于菲律宾政党党纪淡薄，政客转党脱党风气盛行，成为民主政治受民众诟病的最大缺点之一，菲律宾参议院参政权与选举改革委员会(Suffrage and Electoral Reforms Committee)曾于1997年11月时提出一个法案，拟禁止政客们转党，如果转党将被禁止两年内参选公职，结果未获通过。[②]这表明，菲律宾政党及政党制度要真正提高凝聚性，还有很多困难需要克服。

印度尼西亚50年代的主要政党一般都有自己的纲领主张，并代表社会上的一定势力。如民族党主张"社会民族民主"，强调民族主义，是印度尼西亚的中间势力。苏加诺实际上是这股势力的核心人物。主要的右派政党是马斯友美党。这个党主要是由伊斯兰右派势力和极端派势力所组成，更多地代表苏门答腊和外岛的利益。

---

① David G. Timberman, *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippines Politics*, Singapore: Institute of Southeast Asia Studies, 1991, p. 263.

② *The Straits Times*, November 5, 1997, p. 25.

它激烈地反对共产主义，主张亲西方的政策。副总统哈达比较倾向于该党。另一个主要政党是“伊斯兰教师联合会”。该党反对苏加诺的世俗主义，主张建立一个伊斯兰国家。共产党是当时惟一的左派势力，主张进行反帝反封建反买办的人民民主革命，在印度尼西亚实现社会主义社会。[1] 因而，就单个政党来说，印度尼西亚政党具备了凝聚性的一定基础，也因此印度尼西亚政党不像泰国、菲律宾政党那样有频繁的转党、叛党现象发生。但另一方面，由于各党主张高度对立，极少共同点，也造成了整个政党制度凝聚性的下降。这一点，可以说是一个问题的两个方面。90年代末以来的印度尼西亚多党制的凝聚性还很低。如前面提到的，这一时期的政党是以魅力型的领导人为核心的，而不是靠党纲和政治目标作为党的组织基础，这就不可避免地使党的凝聚力充满变数。另外，一些政党因不熟悉民主规则而拒绝承认选举结果，也暴露出整个政党制度凝聚性的极度匮乏。

以上分别从适应性、复杂性、自立性、凝聚性四个方面考察了泰国、菲律宾、印度尼西亚多党制的制度化水平。从中可以看出，泰国多党制的制度化水平在三国中相对最低，印度尼西亚的略好一些，菲律宾的则更好一些。不过，从总体要求和更高标准来说，三国多党制的制度化水平都还很低，都处于成长和提高阶段，实际上并未完全实现制度化，没有成为政治社会化和广大民众实现政治参与的工具。

三国多党制制度化水平的上述状况在实践中造成两方面的后果：一是政党制度不能充分有效地发挥组织和扩大政治参与的作用；二是由此引发的政治参与危机带来政治上的不稳定。

首先，政党制度不能充分有效地发挥组织和扩大政治参与的作用。如本书第一章所分析的，政党制度是形成政治参与扩大的主

---

[1] 参见张锡镇：《当代东南亚政治》，广西人民出版社1994年版，第185页。

要制度手段。政党制度形成和扩大政治参与，应具备较高的制度化水平。就泰国、菲律宾和印度尼西亚多党制的情况来讲，由于其制度化水平总体低下，因此，它很难起到有效组织和扩大政治参与的作用。这主要表现为两种情况：

一是选民对政党缺乏认同，参与意识淡薄。在泰国，政党主要代表有影响的集团和个人，而不是普通民众的代表。因此，长期以来，泰国人把政党、选举、议会等民主形式看成是少数政治权贵、巨商富贾和军队强人之间的政治把戏，把参与政治鄙称为"玩政治"(Kan muang)。在议会选举中，大多数泰国人反应冷淡，一般不参加投票。即使参加，也并非出于某种政治主张，而是出于个人眼前的切身利益，如与候选人有某种依附关系，或者从某候选人那里获得某些好处。据统计，从 1933—1983 年的十三次大选中，仅有 1958 年 2 月和 1983 年 4 月的两次大选，参加投票的人数超过合法选民的 50%(分别为 57.5%和 50.76%)。[①]在 1957 年 12 月的选举中仅有 13%的合法选民参加了投票。[②]公众参与意识的淡薄，从侧面反映出多党制参与功能的匮乏。菲律宾民众属于另外一种情况。他们通常表现出很强的参与意识和较高的参与程度，投票率一般高达 80%—85%。[③]这一方面与美国式民主的训练有关，另一方面也是由于各种有组织集团，如牧区可靠选举管理委员会(the Parish Pastoral Council for Responsible Voting, PPCRV)、玛卡提商务俱乐部(the Makati Business Club)、主教—工商家会议

---

① Suchit Bunbongkan, *The Military in Thai Politics 1981－1986*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1978, P.4; Kramol Tongdhamachart, *Toward a Political Party Theory in Thai Perspective*, Singapore: Maruzen Asia, 1982, p.27.

② 参见〔美〕约翰·F. 卡迪：《战后东南亚史》，上海译文出版社 1984 年版，第 370 页。

③ 参见张锡镇：《东南亚政府与政治》，扬智文化事业股份有限公司 1999 年版，第 336 页。

(the Bishops—Businessmen Conference)等的推动[1]。但不容回避的是,在政治参与过程中仍有许多问题。例如广大中下层民众对政治生活采取消极态度,阿谀和默认掌权者;政治在很大程度上仍然为传统政治家所控制[2],等等。这些情况说明,菲律宾多党制在形成和扩大政治参与方面并没有尽到责任。此外,印度尼西亚多党制在形成和扩大政治参与方面的功能也很软弱。在50年代,印度尼西亚政党普遍弱小,且制度化水平不高,几乎很少得到群众的支持。尽管在1955年9月的国会选举中,有3900万人参选,占登记选民的91.5%。[3]但许多人并不是出于对政党认同的原因,而是按照宗教领袖、村长、官员、地主或其他保护人的吩咐参加投票的。因而并不能说他们具有了多高的参与觉悟。而自90年代末恢复实行多党制以来,印度尼西亚社会弥漫着一种反政党的情绪。多党制不仅没有顺理成章地引导和扩大人们有序的政治参与,反而自身成为被攻击和限制的目标。

二是政党竞争中充满贿赂、欺诈和暴力,造成政治参与扭曲。在泰国,买卖选票和贿赂选民已然成为一种传统。在1992年的选举中,有的党以向选民发钱的方式替候选人拉票,每个选民可得到100铢(四美元),约相当于一个家庭一周薪水的实惠。[4]另外竞选过程中发生的暴力事件也是层出不穷。几乎每次大选都有暴力和

---

① Cf. Wolfgang Sachsenroder and Ulrike E. Frings (eds.), *Political Party Systems and democratic development in East and Southeast Asia*, Volume 1: Southeast Asia, Friedrich Naumann Foundaion, 1998, pp. 334—5.

② 例如,在1992年的选举中,除拉莫斯和圣地亚哥(Santiago)两个获胜者外,整个众议院、几乎所有省长,以及大多数地方官员都是经由传统方式选举产生,并由传统领导人充任的。Cf. Clark D. Neher and Ross Marlay, *Democracy and Development in Southeast Asia: The Winds of Change*, Boulder: Westview Press, 1995, p. 61.

③ 参见〔澳〕梅·加·李克莱弗斯:《印度尼西亚历史》,商务印书馆1993年版,第339页。

④ Clark D. Neher and Ross Marlay, *Democracy and Development in Southeast Asia: The Winds of Change*, Boulder: Westview Press, 1995, p. 38.

流血。1992 年 3 月的大选中，共发生了 7600 起暴力事件。[①]菲律宾历史上的大选在东南亚是最费钱和最肮脏的，而且选举始终伴随着暴力、流血及作弊。实行多党制以来，这些情况虽有所好转，但并没有根除。暴力、金钱、欺诈仍在左右着选举过程和选举结果。在 1998 年的大选中，就有 20 多人死于与竞选有关的暴力事件。利益集团为实现自己的特定利益，出钱出物帮助他们认定的政党代表竞选。选举欺诈成为大选中一只“看不见的黑手”，使大选的可信度大打折扣。同样地，印度尼西亚多党制下的选举也并不平静，而是暴力冲突频发。所有这些问题的出现，固然有多种原因，但多党制制度化水平的低下不能不说是其中一个极重要的方面。

其次，多党制制度化水平的低下带来政治上的不稳定。这里讲的不稳定包含两种情形：一种是由参与不足引起的不稳定；另一种是由参与过剩引起的不稳定。无论哪一种形式的不稳定，都同政党制度的低制度化水平有关，即这种政党制度要么因缺少群众的支持而显得根基薄弱，经不起政治上的风吹草动；要么因容纳不了政治势力高涨的参与压力，从而引发各种力量之间的暴力冲突。从泰国、菲律宾和印度尼西亚政治发展的实践看，这两种形式的不稳定都先后出现过。具体来说，前一种形式的不稳定主要发生在早期经济低度发展的阶段，后一种不稳定主要发生在经济有了较快成长之后的阶段。泰国、印度尼西亚在五六十年代出现的频繁阁变，政局不稳，与群众的参与不足是有关的。置言之，低水平的群众参与使任何政党和政府都显得苍白无力。在这种情况下，政府经不起来自任何政治强人、军队或其他反对势力的打击。20 世纪 70 年代以来，随着经济的发展和中产阶级力量的上升，各种争民主的浪潮不断掀起，使得这些国家的政党制度再次面临考验。1973 年 10 月和

① 张锡镇：《东南亚政府与政治》，扬智文化事业股份有限公司 1999 年版，第 328—329 页。

1976 年 10 月，泰国先后发生两次青年学生对抗统治阶层的“十月革命”。前次造成 64 人死亡及上千人受伤被捕，他侬军政府垮台。后者亦造成 46 人死亡及数百人受伤。[1]1992 年 4—5 月，以中产阶级为主体的泰国群众走上街头，抗议素金达将军的军人干政，结果再次造成 100 余人死亡，上千人受伤[2]。这表明，泰国多党制因其制度化水平的低下，不能有效地同化新兴社会势力，缓解其参与压力，结果造成了参与过剩的危机，引起了政治的不稳定。在菲律宾，多党制的低制度化水平在一定程度上助长了政治动荡。菲律宾政党在政治纲领和施政理念方面没有多少分歧，党派斗争明显地表现为利益之争，而且，这种利益更多地属于党派中个人的利益。只要能得到利益，政党可以采取任何手段。由此，菲律宾政党养成了好斗的政治性格和不守规则的习惯。自 1986 年以来，菲律宾先后发生过十多次政变和流产政变。这在世界政坛上都是少有的。2001 年 1 月，菲律宾更发生政权的非正常更跌。在该次事件中，反对派势力不以政党和政党制度作为政治表达的工具，而是选择了像 1986 年“人民革命”式的民变、政变、军变的方式，迫使民选总统埃斯特拉达辞职。这一做法被媒体批评为“温柔的政变”。2005 年 6 月，一场倒阿罗约总统的政治风波又被闹得沸沸扬扬，使阿罗约政权同样面临被颠覆的危险。可以说，正是多党制的低制度化水平，使菲律宾的政治反对派离开政党制度的框架，寻求非制度化的政治参与，助长了政治的不稳定。印度尼西亚在苏哈托掌权时代，民众的政治参与明显不足。1998 年苏哈托倒台后，印度尼西亚社会

---

① 颜长永:《东南亚国家的民主化运动》，陈文俊主编:《台湾的民主化》，中山大学政治学研究所 1996 年版，第 441、442 页。

② “People's Wrath,” FEER, 28 May 1992, pp. 10—11. 转引自颜长永《东南亚国家的民主化运动》，陈文俊主编:《台湾的民主化》，中山大学政治学研究所 1996 年版，第 447 页。

进入转型期[1]，社会上原先被压制的各种势力迅速活跃起来，这些势力既包括以梅加瓦蒂为代表的新兴政治精英；立场暧昧、曾经受惠于过去专制政体的军队、警察和专业集团；具有强烈民粹主义倾向的街头政治势力；也包括伊斯兰极端势力、地方分离主义势力和外部的国际资本—政治势力。这些势力各有自己的利益和追求，立场和政治观点殊异。在此背景下，社会产生矛盾和冲突是不可避免的。而多党制作为缓解政治参与压力的制度安排，本身应当是有利于政治稳定的。不过，印度尼西亚的多党制由于其制度化水平的低下，它并不能起到这种政治稳定的作用。自进入政治转型期以来，印度尼西亚包括政治骚乱、政府内部不和、民族宗教冲突等在内的各种政治动荡层出不穷。

可见，多党制的低制度化水平不利于政治稳定。

最后，应当指出的是，泰国、菲律宾、印度尼西亚三国多党制之间，以及三国多党制在现代化的不同时期，其制度化水平是有差异的，因而其对政治稳定的意义不能等量齐观。

第二节　菲律宾两党制的制度化水平与政治稳定

菲律宾的两党制虽然采取了美国两党制的形式，但与美国的两党制相比，它有自己的特点。其中，最突出的就是制度化水平低，或者说，远没有实现制度化。这里，仍然从政党制度的适应性、复杂性、自立性和凝聚性几个方面来考察。

首先，在适应性方面，菲律宾两党制存在的时间短，表明其适

---

① 转型期的印度尼西亚社会可以分为四大派系：一是盼望改革，希望从旧时代进入新时代的人们；二是保守势力，因为他们固守既得利益；三是随波逐流派；四是在夹缝中的投机分子，他们不管什么制度，只顾自己的利益。参见《厦门市侨界与印尼驻中国新任大使古斯迪亚座谈纪要》，《厦门侨史学报》2001年第8期。

应性差。政党制度的适应性,可以由组成政党存在的平均年数计算。菲律宾两党——国民党和自由党存在的时间,如果不将1907—1945年的一党制时期计算在内,只有短暂的26年。这即说明,这种政党制度没有生命力,不能经受时间的考验。另外,从深一层次的意义上讲,菲律宾两党制不具备功能适应性。两党虽然在这段时期一直存在,但它们仅仅是一种名称或代号,政党名字的长期不变稍微掩盖了政治领袖的变化不定和政党的有名无实。如派伊所分析的,国民党和自由党,"不是以尖锐的意识形态差异,而是以它们各自的领袖在特定时期的个性以及政策重点来区分"[①]。自由党1945年从国民党中分离出来时,并不是出于政纲方面的原因,而纯粹是由于罗哈斯(Manuel Roxas)为同原国民党领袖奥斯敏纳(Sergio Osmena)争夺总统职位的缘故。独立以后,不论是国民党或是自由党,都没有发展出统一明确的政治纲领和意识形态。因此,很难说菲律宾两党具有何种程度的功能适应性。

其次,菲律宾两党制的组织简单,缺少复杂性。国民党和自由党通常被人们称为"追逐权力的政客们临时的松散联合",其政治动力主要来自一小批富有的精英。[②]在独立后的两党执政时期,无论是国民党还是自由党,都没有从中央到地方的基层组织系统,没有正式的党员名册,党员不必缴纳党费。党的领袖通常由大家族的领导人担任。政党采取"干部政党"(cadre party)形态。党的中央执行机构主要由那些职业政治家,如议员或政府官员担任,党组织由职业政客及社会上层人物所操纵,因此这类政党是保守的,而且具

---

① 〔美〕卢西恩·派伊:《东南亚政治制度》,广西人民出版社1993年版,第69页。

② Daniel B. Schirmer & Stephen R. Shalom (eds.), *The Philippines Reader: A History of Colonialism, Neocolonialism, Dictatorship, and Resistance*, Boston: South End Press, 1987, p. 127; Mark Thompson, *The Anti-Marcos Struggle: Personalistic Rule and Democratic Transition in the Philippines*, New Haven: Yale University Press, 1995, pp. 15-32.

有父权主义色彩。[1]它们各有其追随者，而分别由其家族成员或“公巴列”关系（即宗教上的教父母关系）所构成。如兰德（Carl H. Lande）所分析的：“在菲律宾有健全的全国性的两党制度：每一党皆是由省级政治组织构成的一种松散联结。在偏远地区和人口较少的省区，政党的领导中心是由一群密切结合的人所组成。许多党派皆由同一家族或其亲戚担任领袖，有些甚至担任领袖有半世纪之久。它们的副领袖，在城市里，亦由与省方的领袖有血缘、婚姻、亲族等关系的人领导。此即通过亲族关系、教父母关系而成立的公巴列制度。……通过婚姻和公巴列体系建立的连接，共同建立政治党派。”[2]政党号召群众追随的方式是施予恩惠，这一模式被称为施恩—受惠模式（patron－client）。政党势力的强弱、大小皆取决于党由上而下逐级施予恩惠的能力。可见，菲律宾政党主要不是靠严格的党的组织系统，而是靠错综复杂的家族关系和主从关系联结而成的。因此，这类政党没有持续存在的群众基础，只有在选举时才能聚集动员支持的群众。

再次，菲律宾的两党制缺乏自立性，或者说没有。这主要体现在两个方面：一是两党制运作的家族化、个人化和人情化。[3] 在菲律宾，由于政治权力具有分割经济利益的功能，因此，有钱有势的家庭十分注意通过传统的和刻意培植的主从关系去赢得选举的胜利，以便掌握分配公共价值的权力，即便是贫苦的家庭也要尽可能通过家族的关系进入政治以获得利益，而某一家族一旦获取政治

---

① Amando Doronila, “The Transformation of Patron－Client Relations and Its Political Consequences in Postwar Philippines,” *Journal of Southeast Asian Studies*, Vol. 16, No. 1, March 1985, pp. 99－116.

② Carl H. Lande, “Kinship and Politics in Pre－Modern and Non－Western Societies,” in John T. McAlister (ed.), *Southeast Asia: The Politics of National Integration*, New York: Random House, Inc., 1973, pp. 219－34.

③ 参见崔运武、胡恒富《论菲律宾政党政治的特点及其与政治文化的关系》，《南洋问题研究》1998年第2期。

高位，则更要进一步发展家族势力以促成其家族权力和利益的永久化。这样，菲律宾两党政治的运作从选举到执政都打上了极深的家族烙印。在此意义上，两党政治不过是传统的家族政治的现代版而已。个人化是两党制运作的另一特点。由于个人介入政治的基本目的是为了获取利益，因此，组织和意识形态对个人来说并不重要。选民投票的标准是看候选人能给自己带来多少实际利益，而候选人为了当选，也需要有自己和家族的一批忠心的追随者。这样，从最高执政者开始，权力的取得和维系相当程度上有赖私人追随者的支持，而不是依靠严格的政党组织，如此就形成了菲律宾政党政治极端个人化的特征。再一个特点是政党政治运行的人情化。从本质上说，现代政治需要的是理而不是情。然而，在菲律宾，由于家族关系和个人关系的重要性，菲律宾不仅公开承认情的存在，而且还使之制度化，如政府在编制预算时有所谓的分肥制，即让每位国会议员都可分到一笔公共工程款项，以便使他能在自己的选区酬谢和笼络选民。正是由于这种人情化的政治，使菲律宾的政党政治难以产生出反映全民利益的公共政策，也使廉洁、公正和效率成为两党制时期历届政府难于企及的目标。二是两党政治对美国的依附性。菲律宾两党在纲领和政策主张方面没有区别，所以两党在竞选时，相互抨击的主要内容往往是贪污腐败问题。然而这并不是吸引选民的主要因素，也不是选举获胜的主要原因。政党获胜的真正秘诀在于美国的操纵。美国通过数十年的殖民统治在菲律宾确立了自己的特殊利益。这除了巨大的经济利益外，还有以在菲律宾的美国海空军事基地等所表现的全球战略利益。为了维护这些利益，干涉菲律宾的总统选举，操纵其政党政治的运行，便成为美国政府惯用的伎俩。一般而言，美国对菲律宾一个政党的支持与否，是以该党领袖是否亲美为原则的。对于那些亲美的总统候选人，美国通常以提供财政支持、媒体宣传、外交援助等方式给予帮助。而对那些执政后采取有损于美国利益的政策的领导人，美国则实行换马

政策，从反对党中物色新的候选人，从而把原来的反对党变成执政党，把原来的执政党变成反对党。这种情况从罗哈斯、季里诺（Elpidio Quirino）、麦格赛赛（Ramon Magsaysay）、加西亚（Carlos P. Garcia）到马卡帕加尔（Macapagal）和马科斯的总统竞选中都有明显的表现。[①]既然美国干预和操纵是菲律宾政治中一个举足轻重的因素，菲律宾的政党领袖们便不得不将基本维持美国在菲律宾的利益作为自己政治活动的准则。大选前和大选中，各政党领袖大都表示出亲美倾向以获取美国的支持去赢得大选的胜利；执政后，亦大都尽量满足美国在政治上、经济上对菲律宾的要求，以博得其好感而巩固自己的统治。这些情况表明，菲律宾两党虽然也具有一定的利益表达和利益综合功能，但由于屈从于美国的压力，它们是否真正代表大多数菲律宾人的利益是值得怀疑的。

最后，菲律宾两党制缺乏凝聚性。在高度发达的政治体系中，政治领袖从一党转到另一党的事情是罕见的，社会集团和阶层从一党转向另一党也常常是复杂和漫长的历史过程。但在菲律宾，个人和集团转党的现象却是相当常见的。这些现象的产生与菲律宾两党制的意识形态淡薄密切相关。如派伊所分析的，菲律宾是东南亚国家中“政党制度与意识形态最少联系的一个国家。两个主要政党：国民党和自由党，不是以尖锐的意识形态差异，而是以它们各自的领袖在特定时期的个性以及政策重点来区分。两个党都不受任何单独派系集团的影响，双方均由那些试图尽量代表国家利益的政治家汇聚而成”[②]。在这种背景下，菲律宾两党没有统一的章程、纲领和意志，党内分裂频繁，派系斗争激烈。因此很难说政治家和党员具有对政党的深刻认同。通常情况下，政治人物考虑的只是

---

① Raul P. De Guzman and Mila A. Reforma (eds.), *Government and Politics of the Philippines*, Singapore: Oxford University Press, 1988, p. 91.

② 〔美〕卢西恩·派伊：《东南亚政治制度》，广西人民出版社 1993 年版，第 69 页。

自利，当发现所在的政党无法满足其需要时，即随时转党。地方领袖为保住官职也经常加入赢得全国大选的政党。在这里，不存在对党的忠诚，利益才是惟一重要的。正如一位领导人所说："你知道这里的情形与英国和美国不同。我们只有私人利益，没有政党忠诚。只要符合我们的利益，我们就转党。人人都这样做。"[1]另外一位市长说得更为形象和直接，他说："让我们面对现实。当你不属于多数党时，你不可能从总统府那里获取好处。你不可能获得肉桶(pork barrel)补助款，你的城镇就无法获得改善，因此，你就不可能获得连任。"[2]在这种心理支配下，政党领袖和党员转党在菲律宾十分自然。在这一时期，有不少引人注目的转党案例，例如罗哈斯脱离国民党而另组自由党，成为该党1946年总统候选人；麦格赛赛原为自由党季里诺总统的国防部长，1953年脱离自由党而成为国民党总统候选人；马科斯原为自由党，1965年脱离自由党而成为国民党总统候选人。菲律宾的这种政党政治现象被学者批评为犹如"一个半党"(one－and a half－party)或"两派一党"(two－factions, one－party)。[3]以上情况说明，菲律宾的两党制严重缺乏凝聚性。

总结以上分析，可以看出，菲律宾两党制的制度化水平低，或者说，根本没有实现制度化。

菲律宾两党制的低制度化水平，造成相互关联的两个后果：一是不能有效地组织和扩大参与，造成参与危机。如上节所分析的，参与危机有两种情形：一种是因参与不足而造成的危机；另一种是因参与过剩而造成的危机。在菲律宾，这两种危机都有表现。就前

---

① 转引自〔美〕塞缪尔·亨廷顿：《变动社会中的政治秩序》，华夏出版社1988年版，第399页。

② David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay*, Quezon City: Ateneo De Manila University Press, 1988, p. 96.

③ Richard Butwell, "The Philippines Under Marcos," *Current History*, Vol. 58, No. 344, 1970, p. 197.

者而言，由于两党制制度化水平的低浅，民众多数时期对这种政党政治或民主参与并不热心。例如，从1946年独立到1972年戒严法颁布时，其间共进行过七次大选。其中仅有1946年的投票率高达89.6%。以后历次选举，投票率均较低，其中1949年仅及67.2%。从1946年到1969年，菲律宾的选民人数增加了2倍，但投票率则呈下降趋势，反映了一般民众对这种政治的冷漠乃至失望。[①]民众的低度参与反映出政党制度社会基础的软弱。如果在这种情况下两党制依然存在，它必然经受不住来自外部力量的打击。后一种危机通常与民众的社会挫折感和不满足感相联系。社会挫折感，是在人们的现实期望与现实可能之间，需求的形成和需求的满足之间，以及期望的功能与生活水平的功能之间，形成一个差距后产生的。[②] 60年代中期，菲律宾的经济社会环境不断恶化，群众的政治参与意识不断增长。根据1965年一项对菲律宾农村的调查，85.1%的人感觉到政治联系比以前更为重要。[③] 人民所要求于政党的，就是希望它们更为倾听人民的呼声，更积极地促进经济增长。然而，由于阶级的局限，各个政党不可能切实地关心人民的利益，这更激起人民群众的不满。正如当时的评论指出的，国民党和自由党同样地“变得令人厌烦、令人沮丧”。总之，在人民高涨的参与热情和政党制度满足这些热情的能力之间存在重大差距。两党制由于制度化水平低下，并不能为民众政治参与的扩大提供渠道，由此造成参与过剩的危机。

二是引起政治上的不稳定。表面看来，自1946年至1972年，菲律宾政治是稳定的。在这一时期，菲律宾两党轮流执政，政党制

---

① 参见贺圣达等：《战后东南亚历史发展》，云南大学出版社1995年版，第54页。

② 参见〔美〕塞缪尔·亨廷顿：《变动社会中的政治秩序》，华夏出版社1988年版，第54页。

③ 转引自刘宏《中国——东南亚学：理论建构、互动模式、个案分析》，中国社会科学出版社2000年版，第304页。

度运行平稳，未曾引起政权转移方面的问题。实际上，这一切只是一种表象，这种稳定是脆弱的、不可持续的，蕴藏着极大风险。一方面，由于两党制的制度化水平低，导致人民的低度参与和政治冷漠，为马科斯废止两党制，实现独裁统治创造了社会心理条件。所以，当马科斯后来颁布军管法，禁止政党活动时，菲律宾有相当一部分人是表示接受的，至少没有发起公开的抵触行为。国家政体由民主向独裁的转变，可以说是菲律宾最大的政治不稳定。而民众的政治冷漠则在一定程度上助长了这种不稳定。另一方面，也由于两党制的制度化水平低，不能容纳各种社会势力的参与要求，不能把各种新兴社会势力同化在现行体制内，因此一旦出现政治参与高涨时，这种政党制度也会造成政治不稳定。1969 年耗资惊人的大选给菲律宾经济造成的严重打击正是这种政治不稳定的前兆①。工农群众出于对恶化的经济形势和阶级剥削的强烈不满，爆发政治骚乱。最为明显的是，马尼拉的工人为改善经济条件发动了一系列的罢工斗争，大批中吕宋的农民涌到马尼拉街头举行抗议地主压迫和剥削的示威游行。知识分子和青年学生加入到反政府的行列中来，示威的政治色彩越来越浓厚，并逐步演变成反美和争取民主自由的斗争。从 1970 年开始，学生的示威变成流血和暴力的激进骚乱。不但对外反美的民族主义情绪继续高涨，而且对内提出社会革命的口号，要求进行社会和政治制度的改革。不仅如此，青年学生还将自己的活动与工农运动联系在一起。据不完全统计，学生 1969 年举行示威游行 91 次，1970 年是 123 次，1971 年是 360 次，在 1972 年间几乎每天都有学生示威游行②。青年学生运动虽然未能促成马科斯政府的垮台，但它迫使政府最后作出让步，答应研究

---

① 在该次大选中，马科斯为竞选而花费的 1.68 亿美元造成了 1970 年以后菲律宾急剧的通货膨胀。

② 转引自金应熙主编《菲律宾史》，河南大学出版社 1990 年版，第 764 页。

和考虑学生和工人提出的要求，从而更激起广大人民参与政治和社会改革的热情。在通过正常手段无法遏制民众的政治参与，实现自己长期掌权的目的时，马科斯最终采取了军管的方式，结束了政党制度在菲律宾的实践。

第三节　新、马、印尼一党独大制的制度化水平与政治稳定

新加坡、马来西亚、印度尼西亚的一党独大制，相比泰国、菲律宾、印度尼西亚曾经实行或仍在实行的多党制和两党制，具有较高的制度化水平。这一点可以从许多评价指标和经验的判断中得出结论。由于人民行动党、国民阵线和专业集团在很大程度上支配着新加坡、马来西亚、印度尼西亚的政党制度，因此我们在谈三国一党独大制的制度化水平时，实际上在很大程度上是在谈三国独大党的制度化。值得注意的是，三国一党独大制的制度化水平之间也互有差异，其中，新加坡和马来西亚的一党独大制的制度化水平相对较高，而印度尼西亚的一党独大制的制度化水平相对较低。也因此，在以往时期，它们对于所在国的政治参与和政治稳定具有不同的意义。以下仍从政党制度的适应性、复杂性、自立性和凝聚性几方面来考察。

首先，新加坡和马来西亚的一党独大制显示了较强的适应性，而印度尼西亚的一党独大制的适应性相对要差一些。

新加坡和马来西亚的一党独大制的适应性主要体现在这样几个方面。

一是主要政党存在的年限较长。在新加坡，执政的人民行动党和主要反对党工人党分别成立于1954年和1957年。另一反对党民主党相对年轻，成立于1980年。马来西亚执政联盟内的巫统、马华工会及印度人国大党分别成立于1946年、1949年和1946年。

主要反对党伊斯兰教党、民主行动党分别成立于1951年和1966年。可见,迄今为止,新加坡和马来西亚的主要政党大多有了近半个世纪的历史,经历了现代化过程的风雨洗礼。

二是主要政党特别是执政党成功地实现了领袖人物的代间继承。新加坡发展出了定期的领导人更新机制。从20世纪80年代开始,新加坡在历次大选前后都有部分高层领导人自动引退,同时引进一批青年才干,为高层领导注入新鲜血液。如在1981年的内阁改组中,林玉山、杜进才等四位部长主动辞去部长职务,1984年大选前夕包括第一副总理吴庆瑞等在内的20名人民行动党议员成功引退,1990年李光耀也兑现了诺言,在67岁时就让贤于当年仅49岁的吴作栋,从而顺利实现了领导层的第一次新老交替,而2001年后共有23名国会议员退位让贤,有7名新人担任高级部长,平均年龄才40多岁;2004年8月12日,新加坡顺利实现了最高领导层的更替,李显龙接替吴作栋成为新加坡的第三任总理。在官员的升迁上,新加坡有一套严格的组织程序,选拔出来的官员也要放到选区竞选接受选民的审核,没有人能够在体制外获得升迁或逃脱罢免。马来西亚执政党国民阵线在1974年大选获胜后,已于1976年、1981年两次实现了领导人的有序更迭。[①] 2003年10月,执掌国民阵线最高权力达22年之久的马哈蒂尔辞去其担任的党政一切职务,将权力移交给现任国民阵线主席的巴达维,从而再次实现了高层权力的平稳过渡。

三是对政党制度起支配作用的执政党表现出了很强的功能适应性。近半个世纪以来,新加坡和马来西亚都处于现代化的高速发展时期,其政治、经济、社会和文化结构都发生了重大的变化,发生了由传统结构向现代结构的转型,实现了由一元向多元的转化。在

---

① 1976年1月,拉扎克总理去世,副总理侯赛因·奥恩接任。1981年5月,奥恩因健康原因辞去巫统主席和政府总理职务,将权力移交给现任总理马哈迪尔。

这一过程中，两国的执政党通过体制设计、政策调整和领导层的自我更新，始终发挥了主导作用，表现出很强的适应性。在新加坡，人民行动党一党独大的政党制度给反对党留下了表达不同意见和进行活动的空间，使人民行动党的领导人可以在与反对党进行竞争时准确了解到人民和反对党的意见，以及时调整自己的政策，或进行体制的改革。例如，上世纪80年代以来，人民行动党在坚持党的领导地位的同时，为回应经济和社会发展对政治多元化和民主化的要求，开始审慎地引入政党制衡机制。在人民行动党政府的提议下，新加坡于1984年、1990年开始实行非选区议员制度[①] 和官委议员制度[②]。非选区议员制度的目的在于保证执政党以外的政党或政治团体在国会有适当的代表，使国会中永远存在反对因素。官委议员制度意味着人民行动党承认新加坡的现实政治代表结构和政治体制存在缺陷。实行这一制度，有利于创建更具共识的政府。自1990年开始，人民行动党政府还推行民选总统制度，以缓解和转移人民对执政党的不满。本世纪初以来，人民行动党又不断地扩大民间的自由论坛，在国会也建立了“人民行动论坛”[③]。所有这些都增加了人民行动党及其政府的适应性。另外，如果以政党和政党制度由一元的权威主义向多元的民主政治的转型为界限，可以说人民行动党领导层的新老更替、公务员队伍的改造和政策的调整都是东亚各国开展的最早、最彻底，也是现代化取向最明确的。[④]

---

① 非选区议员不是按照获最多选票者当选的原则产生的，而是将选举中获得最多选票的反对党候选人委任为国会议员。按宪法规定，非选区议员数量可达到6名。如果反对党已经通过选举成为议员，那么非选区议员的数量也就会相应减少。在实际运作中，国会保留3名反对党议员。

② 官委议员制度始于1990年。根据宪法修正案的规定，总统可以委任6名官委议员。这些议员通常来自贸易、劳工、妇女和少数民族组织。

③ 参见张锡镇：《东亚：变幻中的政治风云》，中国国际广播出版社2002年版，第81—85页。

④ 参见李路曲：《新加坡现代化之路：进程、模式与文化选择》，新华出版社1996年版。

在马来西亚，执政联盟中的巫统十分注意通过策略调整，扩大执政的社会基础。1969年"5·13"事件后，巫统即开始着手扩大联盟党的阵容。1974年以来，新的政党联盟——国民阵线，共吸收了14个成员党。这一新政党的成立，实际上是执政党联盟对自己政策进行的一次调整，以适应新的社会政治形势，扩大自己的社会基础。

印度尼西亚的一党独大制虽然也显示了一定程度的适应性，但存在明显缺陷。一是组成政党存在的时间相对较短。执政党专业集团成立于1964年，两个反对党——建设团结党和印度尼西亚民主党，成立于1973年。截至1998年政党制度转型时，专业集团党存在的时间为34年，两个反对党存在的时间为25年。这比新加坡和马来西亚一党独大制中的主要政党存在的时间要短许多。另外，执政党专业集团在34年中未曾发生过领导权的继承和转移，引起各方面的批评，也表明其适应性低。二是执政党的功能适应性相对欠缺。由于在一党独大制下反对党的作用极为有限，因此印度尼西亚政党制度的功能适应性主要表现为执政党专业集团的功能适应性。不过，正是在这方面，专业集团的适应性较差。它只是在1993年举行第五次党代会时才对外界的民主化压力有所回应。在该次代表会议上，执政党专业集团将原来由军人担任的党主席一职改由文官担任，在新当选的45名中央委员中，文职人员首次占到多数。[1] 除此之外，专业集团少有体制和政策上的变革。

其次，新加坡、马来西亚的一党独大制的组成政党具有复杂性，印度尼西亚组成政党的复杂性相对要差一些。

具体说，新加坡、马来西亚一党独大制的复杂性主要体现在：一是主要政党，特别是执政党都有一定程度的结构分化。新加坡人民行动党的正式组织有三个：中央执行委员会、党的支部和党员。

---

[1] 参见贺圣达等：《走向21世纪的东南亚与中国》，云南大学出版社1998年版，第206页。

中央执行委员会由 12 名委员组成，他们在每两年一次的政党大会上由党的干部选举产生。中央执行委员会是党的最高决策机构，直接负责指派竞选候选人，制定方针政策，以及决定财务、人事雇佣、支部建立和党员接收等日常事务，并向党员大会报告工作。委员会下设总部秘书处，处理经费、报告、通知等党的行政事务，并监督任免、选民、教育、信息、奖惩、政治教育、宣传出版、社会文化、马来事务 9 个工作委员会的工作。党支部是党的基层组织。人民行动党自成立起就建立了支部。1959 年大选后采取了支部与选区一致的做法，目前人民行动党在 84 个选区都建有支部，而在一些大的选区还建立分部。人民行动党的国会议员担任支部委员会的主席，而那些在政府各部担任职务的党员担任支部的顾问。支部委员会的成员均由中央执委委任。每个支部有自己的组织架构管理各方面的支部事务，也有自己的妇女团(Women's wing)和青年团(Youth wing)。党章没有支部管理和运行方面的规定，但是党支部一直是人民行动党重要的沟通网络。支部在政治方面的作用就是保持人民与政府的联系。其活动多是服务社区的杂务，如开设幼儿园、烹饪班、举办文艺表演等。[①]在党员方面，1957 年人民行动党曾规定了预备党员、普通党员、预备干部党员、正式干部党员四种党籍，1982 年的党章规定党员有普通党员和干部党员两种。干部党员要在普通党员基础上服务一段时间后由中央执行委员会集体根据其条件和对党的贡献来确认，有一个专门的小组对提名为干部的候选人进行面试等多方面考察。因为标准甚严，所以只有大约 1%的党员由普通党员的身份晋升为干部。[②] 干部党员与普通党员的区别在于，只有他们才有权在党员大会上投票选举和被选为中

① Cf. the PAP Cadre System, Straits Times, April 4, 1998.

② 参见李明等:《世界各国主要政党内部运作之研究》，正中书局 1991 年版，第 378 页。

央执行委员会委员。马来西亚国民阵线不是一般意义上的临时性的或松散的政党联盟，而是一个有着严密组织形式、有严格纪律和严格议事程序的统一的政治实体。国民阵线尽管参加党派众多，但各党并不能自行其是，都必须按国民阵线统一的章程行动。国民阵线除有中央一级的组织机构外，在州一级以及各选区均有自己的基层组织，形成了遍布全国的组织网络。国民阵线的章程规定，基层组织及党员必须绝对地服从党的最高领导机构的统一指挥。最高领导机关为最高执行委员会，每个成员党至少有三名代表。执行委员会的主席由巫统主席担任。在州和地方一级，设有各州协调委员会及分部协调委员负责管理。[1]巫统作为国民阵线中的主导党，是马来西亚政权的真正执掌者。巫统有从上至下的严密组织。其最高权力机构为最高理事会，设主席、署理主席和五个副主席，均由每三年一次的全国党代表大会选举产生。通常理事会成员也是联邦内阁成员，他们在大选中负责挑选本党的议会候选人，对国民阵线内部分配内阁席位也享有主要发言权。最高执行委员会是党的决策机构和权力中心，委员由主席任命和代表大会选举。党的地方机构分别为州联络委员会、区部（按议会选区划分）和支部三级。国民阵线的另一主要成员党——马华公会，也有类似巫统的组织机构。

二是主要政党，特别是执政党拥有支持性的组织联系。新加坡人民行动党在执政后相继成立了许多社区机构，为选区居民的娱乐和社会需求服务。这些机构主要包括：居民委员会（RCs，Resident's Communities），社区中心和管理委员会（CCMCs，Community Centers and Management Communities），公民咨询委员会（CCCs，Citizen's Consultative Communities），社区发展中心

---

① R. S. Milne and Diane K. Mauzy, *Politics and Government in Malaysia*, Singapore: Federal Publications, 1978, pp. 189—190.

(CDCs, Community Development Centers)等。这些机构负责向人民传达、解释政府的政策,同时也向政府反映人民的要求与愿望。每个党员都要和议员一起根据选区的需要跟该地区居民交流,在基层做具体的工作。这些基层组织使党支部把触角伸到各个选区的更深处,不仅使领导和群众保持联系,而且使群众和领导保持一致,将党、政府、社会紧密联系在一起,起到了动员群众支持贯彻政府政策的关键作用。马来西亚的执政党国民阵线特别重视做年轻一代的工作,以培养党的生力军和坚定的支持者。以巫统为例,巫统在党内设有党的附属组织——青年团和妇女组。40 岁以下的党员均参加青年团,妇女党员都参加妇女组。两个组织既是巫统内部的组织,也是巫统联系党外青年和妇女的组织。青年团团长和妇女组主席都是巫统中央最高理事会的副主席。巫统各级领袖平时十分重视做好青年和妇女党员的工作,与他们打成一片,帮助他们解决就业、婚姻、家庭等实际问题。因而大部分巫统的青年党员和妇女党员一般都有很强的爱国心和马来民族意识,为巫统竞选和维护巫统形象不遗余力。

印度尼西亚的一党独大制也表现出了一定程度的复杂性。其表现:一是执政党专业集团具有较完整的组织结构。专业集团正式成立于 1964 年 10 月,系由为数众多的政治性职业组织联合而成。1971 年大选获胜后,专业集团逐渐从原来松散的联盟性质的社会集团,演变成为纪律严明、组织结构严密的政党组织,设立中央执行委员会作为最高领导机关。1982 年以前,苏哈托一直是中央执行委员会主席,中执委的成员几乎全由将军、内阁部长和其他高级文官组成。从 1984 年 1 月开始,专业集团变更了党员制度:把过去主要以团体为党员变为以个人为党员,从此成为一个集中统一的政党。专业集团的组织机构同各级政府行政并行。在中央,专业集团设中央执行委员会和中央监督委员会。中执委由 45 名委员组成,设主席 1 人,副主席 8 人,总书记 1 人,下设 14 个工作部。中执

委作为专业集团的最高执行机关，负责日常工作。中央监督委员会由苏哈托领导，是专业集团的决策机构，负责对中执委的工作进行指导，提出建议，实施监督。专业集团在省一级设立执行委员会和评议委员会，在县(市)一级设立执行委员会和顾问委员会，如同在中央，省、县(市)的执行委员会也是工作机构，它受控于同级的评议委员会或顾问委员会。军队在专业集团中的核心作用，主要是通过从中央到省、县(市)的监督委员会——评估委员会——顾问委员会而得到发挥的。中央的监督委员会由苏哈托和国防安全部的军人领袖组成，省评议委员会由省军区司令控制，县(市)顾问委员会由当地驻军司令控制。二是专业集团的支持性组织众多。在1984年变更党员制度以前，专业集团由291个行业组织组成。[①]制度变更后，原来组成专业集团的组织虽不再被看作是专业集团的成员(因不再有团体成员)，但这些组织仍继续存在，并在各方面继续支持专业集团。这样，这些组织连同那些跨行业的工、青、妇等组织，即成为专业集团事实上的(不是条文规定的)群众团体。其中，最重要的有“印度尼西亚共和国公务员组织”、“印度尼西亚青年革新力量”、“职业妇女协会”等。

不过，同新加坡和马来西亚一党独大制的复杂性相比，印度尼西亚一党独大制的复杂性明显存在瑕疵。这主要是，虽然同为一党独大制，但前两国中的反对党尚有一定的生存和发展空间，能发展自己的组织，能将自己的意志传导给执政党，相比之下，后者的反对党的生存和发展空间受到极大限制。例如，新秩序政府在1970年代通过了一系列法令，限定只有建设团结党、印度尼西亚民主党以及专业集团为合法政党组织；规定不得组织新政党；所有政治活动都受到严格限制；建设团结党和印度尼西亚民主党不得参与有关普选的任何策划与执行的工作；同时，所有政党不得在村这样的

---

① 参见钟清清主编:《世界政党大全》，贵州人民出版社1994年版，第260页。

行政单位设立党分部(这一政策只对专业集团有利,因为,所有行政单位的主管都必须加入专业集团,在此情形下,村级的行政首长即可在没有其他党的竞争下,就行政之便动员民众支持专业集团)。由于反对党是一党独大制政党制度不可或缺的组成部分,因此,反对党的缺失也就意味着一党独大制复杂性的降低。

再次,新加坡和马来西亚的一党独大制具有较强的自立性,而印度尼西亚的一党独大制的自立性则相对较弱。

同大多数现代化中国家的政党制度一样,新加坡、马来西亚的一党独大制也经受着来自现代和传统、西方和东方各种因素的挑战,面临着同化各种新老利益集团、把它们吸收进现代化进程的任务。在这当中,两国的执政党即人民行动党、国民阵线扮演着重要角色。它们通过对内加强党的建设,对外采取积极的防守姿态,着力维护一党独大制的自立性。

具体说,在对内方面,它们采取的主要做法是:其一,坚持从严治党,纯洁党的队伍。人民行动党规定党员干部不论级别高低,均不享有特权,不能违法乱纪。次长以上干部不能进行经济活动。高级干部须向总理申报财产,且定期清查,如有问题则严惩不贷。70年代有几位部长级官员就曾因贪污而锒铛入狱。除了财产申报制度外,人民行动党政府还建立了品德考核制度、法院宣誓制度、行为跟踪制度等,加强对党员干部的约束,使之奉公守法。国民阵线中的主导政党巫统十分重视对党员的教育。它先是从宗教和道德方面告诫党的干部远离腐败。而一旦发现党内或政府官员腐败,都将予以严惩。同时健全反贪机制。巫统党内设有反贪委员会,政府也设有反贪局,负责对腐败问题进行调查。各级官员都必须按规定申报财产。内阁成员向总理申报,接受总理审查,其他官员向公共服务局申报并接受该局审查。其二,严格政治录用,规范政党运作。新加坡人民行动党十分重视接班人的选拔、培养工作。每次大选后,党就着手进行下一届候选人的发掘和筛选工作。党从各行各业

中挑选出二三百名最具潜能的候选人，对他们进行摸底和考察。而后经过六七关的考试，最后留下 20 人作为下届大选的议员候选人。候选人还得到基层锻炼。如果表现欠佳，候选资格将被取消。候选人当选议员后，如果出现操守问题或缺乏能力，必须引咎辞职。这样，经过不断的自我更新，人民行动党现已形成谨严有序的权力交接机制。在马来西亚，国民阵线实行“高层”、“秘密”、“妥协”的政治运作方式。决策过程限于政党联盟中各政党的领袖之间，党的中层、基层领导无权参与。政党领导人不得将其他政党领袖的观点在本党扩散，更不得在本党和群众中进行煽动对最高决策机构及其决议施加压力。高层决策不是采用投票方式，而是通过说服、协商和讨价还价达成最后妥协。从以上情况看，人民行动党和国民阵线尽管没有采取真正民主的方式运作政党，但其成功效果还是不能抹杀的。它们实行的一系列措施在相当程度上克服了党内腐败，避免了既得利益集团的出现，防止了党内专制、极权现象的发生，维护了政党制度对内的自立性。

在防止外部干涉方面，人民行动党和国民阵线均态度鲜明，立场坚定。它们坚定地奉行“亚洲价值观”，坚持走“亚洲式民主”[1]的道路。李光耀反对在新加坡实行多党制。他坚持认为议会民主并不一定意味着国会中要有一个反对党，在新加坡建立一个坚定公正和合理治国的政府的关键在于执政党——人民行动党本身。他说：“1965 年到 1981 年这几年，是新加坡最好的年头。在这一段时间里，新加坡享有历来最高的经济和社会进步，也正好是在这些年里，我们政治稳定，在国会里没有好斗、吹毛求疵的反对党，这并不是偶然的事。”[2]为捍卫本国的政治模式，人民行动党在 1976 年 5

---

① 参见吴辉：《“亚洲式民主”：功能及其限度》，《太平洋学报》2001 年第 2 期。

② 新加坡联合早报编：《李光耀 40 年政论选》，现代出版社 1994 年版，第 72 页。

月毅然退出了社会党国际。[1] 马来西亚国民阵线不但强调走本国特色的民主道路,而且在一些重大国际问题上也是旗帜鲜明,有自己的声音,敢于对西方国家说"不"。如马哈蒂尔经常在不同场合抨击西方在亚洲推行西方价值观,包括西方民主等,反对霸权主义和强权政治。李光耀和马哈蒂尔等人的立场,有力地回击了西方式自由民主思想对新加坡和马来西亚政治的侵蚀,维护了一党独大制政党制度对外的自立性。

印度尼西亚的一党独大制在对内方面缺乏自立性。印度尼西亚自 1966 年开始的所谓"新秩序",实质上是建立完全的军人统治,依靠武装部队控制国家。其政治体制的基本特征是实行总统——专业集团——军人三位一体式的统治。[2] 专业集团从一开始就是军人政权的御用工具,为军人集团掌权服务。这一点,与西方国家实行的军队职业化和非政治化有很大不同。在西方国家,根据民主宪政模式,军队在政党政治中保持中立,不参与政党政治和参加竞选,不能担任议员等公职。在苏哈托时期,情况与此完全相反,军队通过多种形式控制着政治权力。一是军人作为政府官员直接参与政府管理;二是军人作为代表直接占据立法机构席位,控制立法过程;三是军队充当执政党专业集团的中坚左右着印度尼西亚的政治方向。[3] 可见,印度尼西亚一党独大制的发展受军队势力的很大影响。除此之外,印度尼西亚专业集团也还注意维护一党独大制的对外自立性。专业集团明确反对西方自由竞争的政党制度,而强调以"潘查希拉的民主"作为印度尼西亚政党制度的原则。因

---

① 人民行动党赞成民主社会主义,并于 1966 年加入社会党国际。但它主张的民主社会主义同西欧的民主社会主义不同。它反对建立福利国家,强调"秩序第一",贬低反对党的作用,镇压反对派势力。因此,当荷兰工党在社会党国际内指责它侵犯人权时,它即于 1976 年 5 月退出国际。

② 参见贺圣达:《战后东南亚历史发展》,云南大学出版社 1995 年版,第 160 页。

③ 张锡镇:《印尼民主转型和民主化软着陆》,《东南亚研究》2004 年第 5 期。

而,其政党制度的发展受外部因素的影响较小。

最后,新加坡和马来西亚的一党独大制具有较强的凝聚性,而印度尼西亚的一党独大制的凝聚性相对较差。

新加坡和马来西亚的一党独大制的凝聚性,主要体现在两个方面:一是体制内政党具有对该政党制度的认同,二是政党领袖和普通党员对于政党的忠诚。体制内政党对于政党制度的认同是政党制度获得凝聚性的重要来源。缺少这种认同,任何政党制度都不可能长久无障碍地维持下去。就新加坡和马来西亚的一党独大制的情况看,执政的独大党是维系现存体制的最坚定力量,而与之并存、参与竞争的反对党也并非反体制的力量。现行体制给它们留下了参与政治的渠道,它们可以通过选举来显示自己的价值,因而这本身也体现了它们对现行体制的认可。另外,像新加坡人民行动党提出的设立非选区议席的法案也对反对党起了安抚作用,有利于现行体制的维持。马来西亚国民阵线坚持开放性,充分吸纳代表各新兴政治力量的党派加入到国民阵线中来。结果是最大限度地减少了反对派力量,有效地缓解了形成公开的政治对抗的可能性,从而增进了政党制度的凝聚作用。政党领袖和普通党员对于政党的忠诚是体现政党制度凝聚性的另一方面。在一党独大制下,新加坡、马来西亚的政党领袖和普通党员一般都能忠诚于所在政党。这可能有两个方面的原因:一是党的意识形态建设卓有成效;二是党员的政治前途取决于特定政党尤其执政党。在新加坡,人民行动党及其政府的凝聚力是比较高的,这与它注意培育具有较强现代性的统一的意识形态有很大关系。在不同的历史时期,人民行动党及其政府都有一套政治文化价值系统来进行统治。在七八十年代是新儒家理论,在90年代提出了“共同价值观”,在90年代后期至今又以“亚洲价值观”来应对西化和邻国的民主化浪潮提出的挑战。人民行动党的意识形态不是一味地以传统文化的弘扬来对抗西方文化的入侵,而是在对传统文化进行现代性的改造的基础上再提

自己的意识形态。这在一定程度上起到了增强人民行动党及其政府的凝聚力的作用。当然，最重要的凝聚因素还在于人民行动党的市场化和现代化导向，经济的成功和现代的广纳社会贤才的用人制度是保障其具有凝聚性的根本原因。在马来西亚，执政党国民阵线中的巫统十分强调对党员的思想教育。党的各级领导言传身教，向广大党员灌输爱国主义，反对西方的价值观，培养党员的民族自尊心和自豪感。这使巫统从上到下形成共识，于无形中增进了党的内聚力。另外，一党独大的政党制度也使人们形成了对执政党的依赖心理。由于一党执政，党就是政府，控制着所有主要的政治机构，所以任何一个想在政治舞台上有所作为的人都宁愿加入执政党，而不愿参加反对党，结果使得一党独大的政党制度愈益坚固。而执政党较好的人才吸纳和更新机制也加强了党的吸引力，有利于凝聚人心。

印度尼西亚的一党独大制的凝聚性即使不是没有，也是较差。这首先是因为，印度尼西亚一党独大制的形成和运作带有极大的强制性，得不到组成政党的认可。如前所述，印度尼西亚的一党独大制是在苏哈托强制简化政党的情况下形成的。两个反对党——印度尼西亚民主党和建设团结党，是在九个政党的基础上合并而成的。新组成的政党由于人为色彩浓厚，内部意识形态纷争，因而力量弱小，实际上处于对执政党的附属地位。同时，在实际运作中，一党独大制实行的是“协商一致”的原则。在议会，对于政府的议案，尤其重大问题，只要建设团结党和民主党持不同意见时，就继续讨论下去，直到它们被迫同意，达成一致，而不是通过投票来解决分歧。这样，在印度尼西亚的一党独大制下，反对党的地位低下，其存在充其量只是政党制度的一种摆设。反过来说，该政党制度并不为反对党所真正认可。只要有机会，它们就会起而破坏这种政党制度。因此，当1998年的政治变动到来时，反对党即迅猛地发展起来，并很快打破了专业集团维持了34年之久的一党统治。其次，印

度尼西亚一党独大制的意识形态乏力,不能引起组成政党及党员的共识。在1985年以前,印度尼西亚两个反对党都还有自己的基本信仰,如民主党的是民族主义和潘查希拉,建设团结党的是伊斯兰教和潘查希拉,而1985年以后,由于政党和专业集团修正案的颁布,两大政党不得不修改自己的意识形态基础,以执政党专业集团的意识形态——潘查希拉作为自己惟一的意识形态。这种强行统一的意识形态引起政党的不满,尤其建设团结党,因为这样一来,该党失去了同专业集团的区别,失去了对穆斯林的号召力和吸引力。可见,印度尼西亚的一党独大制的凝聚力极为软弱。

以上从四个方面分析了新加坡、马来西亚和印度尼西亚一党独大制的制度化状况。从中可以看出,新加坡、马来西亚的一党独大制已具备了较高的制度化水平,而印度尼西亚的一党独大制的制度化水平相对较低。

新加坡和马来西亚的一党独大制的制度化水平,对于政治稳定的意义是正面和积极的。这主要体现在两个方面:

一是为规范政治参与,防止现代化进程中的"失范综合症"[①]的发生创造了条件。一党独大制作为集权政治的一种形式,本身含有限制和压制参与的特征。因此,它所能提供的参与不可能是西方式自由民主意义上的公民参与,而只能是在现行体制下的有限参与。事实证明,在现代化发展任务繁重,种族、宗教矛盾复杂的社会生态下,这种有限的政治参与往往并不是完全消极的。而更重要的是,一党独大制不同于完全的一党制,它在约束政治参与的同时,也保留了政治参与的适当渠道。在这种制度下,不仅独大党,而且其他政党或公民个人也可藉由选举表达自己的意志,释放积压的政治能量。在新加坡和马来西亚,一党独大制的较高制度化水平,为各种社会势力有效地参与政治创造了较为有利的条件。新加坡

① 参见萧功秦:《东亚权威政治与现代化》,《战略与管理》1994年第2期。

自 1959 年以来，所有成年公民均享有投票权，自由、公平的竞选活动一直在有规则地进行，几乎听不到任何贿选的消息。反对党力量虽然势单力薄，但这并不影响它们参与竞争。人民行动党领导人承认多党竞争是民主的必要条件，认为政治反对必须被容忍并被视为忠诚[1]。除共产党外，新加坡的所有政党均可派候选人参选，投票结果也被公平地计算。因此，新加坡的一党独大制在规范和容纳政治参与方面发挥了积极作用。在马来西亚，特殊的种族结构造就了马来西亚人浓厚的参与意识。马来人主要关心自身的政治权力，而非马来人，特别是新一代华人，不能接受政治权力长期由一个民族垄断的事实，于是通过选举分享一部分与其人口比例相适应的政治权力便成为他们的自觉选择。[2]在这种情况下，多党制极易造成种族仇恨和政治混乱。而以巫统为首的国民阵线一党独大的体制，则为包括马、华、印各民族在内的各政党有效地参与政治提供了条件，在一定程度上满足了各方的政治参与需求。

二是有利于维护社会政治稳定。新加坡和马来西亚的一党独大制由于具备了较高的制度化水平，因而在吸纳和同化更多参与势力进入到现行体制的同时，降低了它们对政党制度和政治体系的冲击，因而有利于政治稳定。我们注意到，自六七十年代以来，新加坡、马来西亚两国都保持了较高程度的政治稳定。在这里，极少发生像其他东南亚国家那样的政变、暴力、贿选等政治混乱。工人罢工、学生示威游行等易于引起政治动荡的因素日益减弱。执政党和反对党一般都在体制内展开活动，它们通过竞选而不是选举以外的暴力手段来谋求权力。这种稳定固然同执政党采取的某些压制措施分不开，因而带有强制型稳定的色彩，但压制或强制毕竟不

---

① Clark D. Neher and Ross Marlay, *Democracy and Development in Southeast Asia: The winds of Change*, Boulder: Westview Press, 1995, pp. 132—3.

② Clark D. Neher and Ross Marlay, *Democracy and Development in Southeast Asia: The winds of Change*, Boulder: Westview Press, 1995, p. 102.

能维持长久，适度有序的政治参与才是赢得持久稳定的关键。

印度尼西亚的一党独大制，由于制度化水平较低，因而其在有利于强制型政治稳定的同时，也留下了严重隐患，并最终导致了1998年的政治不稳定。具体说，首先，印度尼西亚一党独大制的较低制度化水平，使其满足社会势力和公民政治参与的能力相对有限。它在相当程度上只是满足了军人和专业集团成员的参与愿望，而反对党建设团结党和印度尼西亚民主党及其他反对派势力的参与愿望则受到各种形式的严格限制。例如，新秩序政权根据选举法，迫使建设团结党和印度尼西亚民主党放弃各自的政治特色并接受执政党的意识形态，使它们在相当一部分群众中的代表性被剥夺，从而大大减弱了这两个党对政治和政府的影响力。另外，政府规定不允许政党到县级以下的乡村进行竞选活动，而执政的专业集团则可以利用它在各级政府机构中的成员进行广泛的社会动员，从而使反对党在竞选过程中处于极端被动的局面。[①] 因此，自70年代以来，在新秩序政权之外，一直存在着要求民主化的呼声，而且这种呼声还随着经济的发展而不断增大，对政治体系构成越来越大的压力。其次，正是由于一党独大制不适当地压制了各方的政治参与要求，结果使得反对派力量越聚越大，并最终铸成了政治不稳定。例如，到80年代时，苏哈托政权的总统——专业集团——军队三位一体的统治局面已被打破。先是以原国防部长纳苏蒂安为首的一批政界人士、社会名流、宗教人士和宗教领袖，组成所谓"50人集团"，向苏哈托政权提出挑战。接着是宗教反政府势力，如"回教知识分子联盟"、"基督教知识分子联盟"、"天主教知识分子联合会"等不断扩张，威胁政权。[②] 进入90年代后，随着经济发展

---

① 参见张锡镇：《东南亚政府与政治》，扬智文化事业股份有限公司1999年版，第334页。

② 参见王世安：《印尼政局中的不稳定因素》，《亚太参考》1995年第47期。

中一系列严重问题的暴露、苏哈托政治继承问题的凸显以及外界压力的增强，印度尼西亚一党独大制下掩盖的各种矛盾和隐患开始暴露出来。归纳起来，有这样一些特点：一是专业集团中军人和文官的矛盾激化，文官在政坛中的力量上升，军方势力下降；二是在野党和民间组织摆脱了政府的束缚，独立性开始增强；三是工人罢工事件此伏彼起，最后发展为发泄种族仇恨的暴乱；四是在野势力和青年学生公开反对现政府，矛头直指苏哈托。[①]1997 年亚洲金融危机爆发后，印度尼西亚经济持续动荡，人民生活水平急剧下降，贫富悬殊问题更加突出。在此背景下，印度尼西亚社会要求改革的呼声越来越高，而反对党则乘机利用，引发了要求苏哈托下台的大规模示威，并演变成严重的社会骚乱，造成约 1300 多人死亡。1998 年 5 月，苏哈托在众叛亲离中离开政治舞台。继任总统哈比比随即宣布解除党禁，修改政党法及其他法律，从而实现了印度尼西亚由一党专制向多党政治的转变。印度尼西亚的政治动荡虽有政府有效性不足的原因，但一党独大制的低制度化水平不能不说是其中一个极重要的方面。

总结以上分析，在过去几十年中，新加坡、马来西亚的一党独大制表现出了较高的制度化水平，缓解了现代化中的政治参与压力，有效地维护了现代化中国家的政治稳定。印度尼西亚的一党独大制的制度化水平相对较差，其容纳政治参与的能力极为有限，因而它在一定程度上助长了政治不稳定。

---

① 参见俞亚克：《印尼政局新变化》，《东南亚》1995 年第 1 期。

第六章 东南亚政党制度的合法化能力与政治稳定

政党制度的合法化能力，是指政党制度通过运用政治符号、创制和运作规则以及提供政治产品，在公民中制造政治共识，使国家政权具有合法性的能力。政党制度的合法化能力与政治稳定成正相关关系。政党制度的合法化能力越强，则政党制度越能有效地增进政权的合法性，从而越有利于维系政治稳定。反之，则不利于政治稳定。政党制度合法化能力的大小，取决于政党制度在建构意识形态、运作规则及发挥有效性方面的功能强弱。考察东南亚五国政党制度的合法化能力，可以发现，在这些国家，多党制、两党制的合法化能力相对较弱，而一党独大制的合法化能力相对较强。不过，随着现代化进程的推进，一党独大制的合法化能力正面临着越来越大的考验。

第一节 泰、菲、印尼多党制的合法化能力与政治稳定

政党制度的合法化能力，取决于政党制度在建构意识形态、运作规则和发挥有效性方面的表现。这一点已如上述。以下试从这些方面考察泰、菲、印尼多党制的合法化能力及其与政治稳定之间的关系。

一、泰、菲、印尼多党制的意识形态功能与政治稳定

政党制度是意识形态的源泉。一种政党制度要使政权具有合

法性,就应尽可能地提供一种强有力的、能同化民众意志的意识形态,以增强公民对政府权威的认同。就泰、菲、印尼多党制的情况来说,其意识形态功能要么缺失,要么十分有限。

泰国多党制的意识形态功能接近于无。在东南亚国家中,泰国是少数几个缺少明确意识形态的国家之一。当大多数其他东南亚国家都在试图发现或建立自己统一的意识形态认同时,泰国的意识形态却呈现出另外的发展模式。在这里,"有关国王权威的观念还强有力地控制着泰国绝大多数农村地区,现代精英分子也欣赏君主政体面对激烈的社会变革时能起到统一国家的作用"[1],"国王、民族、宗教"是人民大众基本价值观念的核心,也是国家团结的精神支柱,任何动摇这三者的企图都将被视为大逆不道。泰国意识形态的这种状况,一方面说明皇室传统、民族及宗教等对泰国政治的影响持久深入,另一方面也反映出泰国政党制度意识形态功能的极度虚弱。如上一章所指出的,泰国政党通常是由保护人和被保护人所构成的单一集团或网络。这些保护人和被保护人只是迫于政党法的压力才走到一起的。选举过后,几乎所有政党都没有重大的纲领把它们和普通党员联结在一起。而且对于泰国政党来说,党的纲领或政策并不是最重要的,重要的是赢得大选。在这种背景下,大多数泰国政党缺乏清晰明确的意识形态。尽管许多党声称自己拥有可以被贴上左、中、右标签的意识形态路线,但这些意识形态路线却被那些更为复杂的国家哲学原则——民族、宗教、国王所模糊。这是因为,在泰国,所有非共产主义政党都必须声明忠于这些原则,并保证政府的民主形式。[2]然而,由于不同的人对这些原则以及民主有不同的理解,因此,政党的意识形态并不能使党员联

---

① 〔美〕卢西恩·W. 派伊:《东南亚政治制度》,广西人民出版社 1993 年版,第 62 页。

② Kramol Tongdhamachart, *Toward a Political Party Theory in Thai Perspective*, Singapore: Maruzen Asia, 1982, p. 34.

结在一起,并鼓励他们采取集体行动去实现共同目标。同时,对于群众来说,由于他们不能区别政党的意识形态,因此他们感到没有必要去认同某个特定的政党。这也就部分地解释了为什么群众对于那些政变者毫无反应,因为政变者也总是声称他们发动政变是为了保护民族、宗教、国王和民主。由此可见,泰国的多党制并不能为其政权的合法性提供有力的意识形态辩护。

菲律宾的多党制具有有限的意识形态功能。菲律宾是东南亚国家中意识形态比较松散、实用主义政治制度占上风的国家。长期以来,菲律宾政党的意识形态发育迟缓,政党制度的意识形态功能孱弱。进入 90 年代后,菲律宾政党的意识形态色彩比以前明显加重,一些主要政党,如民主战斗党、民主力量党、国民党、自由党等,纷纷创制了自己的意识形态。这一点,在上一章已有介绍。另外,这一时期,菲律宾政党一般都有自己的党纲。政党并不受某种单一国家意识形态的指导和支配,也不依赖某一国家意识形态去推行和实施自己的社会经济及政治纲领。[①]这样,选民可以根据自己的价值取向选择政党,政党也可以借此增进自己的权威。但现在的问题是,由于多党制在菲律宾还不成熟,政党制度的制度化水平不高,因而政党及政党制度的意识形态功能还不能得到充分、有效的发挥。最明显的事实是,菲律宾的政党政治仍然受传统施恩受惠制的很大影响,政党多数是利益取向型的,而非基于意识形态结合而成的。这样,在选举中,选民往往更看重的是候选人与个人的利害关系、候选人的个人魅力等,而不是政党所持有的意识形态。在 1998 年的总统大选中,出身艺人的埃斯特拉达之所以能领先于那些来自富豪阶层或政治世家的候选人而当选,重要的因素不在于

---

① Wolfgang Sachsenroder and Ulrike E. Frings (eds.), *Political Party Systems and democratic development in East and Southeast Asia*, Volume 1: Southeast Asia, Friedrich Naumann Foundaion, 1998, pp. 302—3.

他及他所在的政党有多么精湛的意识形态和深沉的爱心，而是他所具有的个人魅力，他的亲民作风以及他为穷人说话的口号打动了下层选民的心。诚如高斯(Nirmal Ghosh)所评论的，“虽然菲律宾人有普遍的知识及政治觉悟，而且对选举过程有兴趣，但并没有转变为对问题有真实的了解：大部分人民仍然根据候选人的魅力来投票。”[①]因此，可以说，菲律宾多党制的意识形态功能还有很大的拓展空间。

同泰国、菲律宾多党制的意识形态功能相比，印度尼西亚“自由民主”阶段多党制的意识形态功能呈现为另外的情况。其特征是：虽然各主要政党都有自己的意识形态，但这些意识形态之间相互对立严重，少有共同点，因此它们在国家政治生活中并不占主导，不能为国家政权提供合法性说明。如上一章所介绍的，在50年代的印度尼西亚政治谱系中，存在多股政治势力和多种政治思潮。其中，民族党作为民族主义者的代表，主张“社会民族民主”，强调民族主义，是印度尼西亚的中间势力。马斯友美党由伊斯兰右派势力和极端派势力组成，它们反对共产主义，主张亲西方的政策。另一主要政党“伊斯兰教师联合会”，反对世俗主义，主张建立一个伊斯兰国家。共产党是惟一的左派势力，它坚持以马克思主义为指导，主张在印度尼西亚实现社会主义社会。由于党派众多，分歧严重，这些政党的意识形态在政治生活中都不起主导作用，起主导作用的是苏加诺提出的国家意识形态，即“潘查希拉”，其内容是：信仰神道、人道主义、民族主义、协商一致的民主、社会正义。这些原则照顾到了印度尼西亚当时各主要政治势力的意识形态。它既包括了民族主义者所强调的民族主义，也包括了社会主义者所强调的社会正义，还包括了穆斯林的宗教信仰。因此，这些原则容易为

---

① Nirmal Ghosh, “All Signs Point to Victory for Estrada”, *The Straits Times* (Singapore), May 6, 1998, p. 21.

各方所共同接受,并对暂时缓和各派间的意识形态矛盾起到了一定作用。不过,由于潘查希拉是对社会中各种思想流派的一种综合和妥协[1],其特征表现为内容混杂,充满矛盾[2],因而它并不能引导人们的行动。随着阶级、党派矛盾取代民族矛盾上升为社会的主要矛盾,潘查希拉对社会意识形态的整合作用大大减弱,及至"有领导的民主"阶段,潘查希拉及其衍生的纳沙贡(Nasakom:Nasionalis——民族主义;Agama——宗教;Komunis——共产主义)思想已然蜕变为苏加诺维护一己权力中心的策略手段。

90年代末以来,印度尼西亚恢复实行多党制。这一时期,由于正经历政治转型,政党制度尚不稳定,政党制度的意识形态功能并不明显。究其原因:一是大多数政党忙于权力竞争,无暇顾及意识形态建设。二是反政党文化[3]弥漫于印度尼西亚社会,形成对政党制度意识形态功能的障碍。三是民众只认可有望获胜的政党领导人,而不是认同于政党提出的明确、系统的观念和纲领。因此,在这样的情况下,印度尼西亚虽已走上多党制民主的发展道路,但距一种成熟的、意识形态功能健全的多党制还有很大距离。

泰国、菲律宾、印度尼西亚多党制意识形态功能的总体缺乏或软弱,造成以下两方面的后果:

一是政党制度的意识形态作为国家政治合法性理念基础的缺

---

① 潘查希拉基本上是印尼社会价值观的反映。印尼社会中的伊斯兰教、佛教、印度教和基督教,以及这些宗教的许多小的派别,都对潘查希拉的产生及其内容发生巨大影响。

② 范·德·克罗福(Van der Kroef)就指出,潘查希拉中的社会公正是一种极端的民主,是与民主原则相矛盾的。此外,人道主义原则与民族主义原则,宗教原则与民主原则之间也是矛盾的。Cf. Van der Kroef, "Indonesia in the Modern World," in E. Darmaputera, *Pancasila and the Search for Identity in Indonesian Society*, London and New York: E. J. Brill, 1988, p. 171.

③ 印度尼西亚具有反政党的文化传统。这从苏加诺时期的"有领导的民主"、苏哈托时代的合作主义意识形态、以及后苏哈托时期反集权或反一党统治的文化的产生可以看出。

失。这种缺失的主要标志是社会没有形成关于国家意识形态的共识。泰国政党和民众虽然在表面上都遵循"民族、宗教、国王"的哲学原则及对民主的承诺，但由于前面提到的原因，他们对这些原则和承诺实际上各有自己的解释。另外，由于低制度化水平的缘故，各个政党对于意识形态抱持一种实用主义的态度，其党纲或政策作为一种拉选票的手段，在大选前后变化很大。这样，在泰国社会，就自然形成了政治冷漠，民众对于政府权威缺乏深刻的认同。在印尼，由于政党没有提出具有包容性的意识形态，因而苏加诺首倡的潘查希拉得以上升为国家的指导原则。但即使对于潘查希拉，社会的理解也有差别。例如，对于潘查希拉最重要的一条，即宗教的理解，正统的穆斯林、民族主义者和非正统穆斯林就各有自己的主张。另外，对于是否以潘查希拉作为国家的意识形态，各派政治势力也存在严重争论：正统穆斯林主张以伊斯兰取代潘查希拉作为国家的基础；共产党主张以社会经济作为国家的基础；民族主义者和其他教徒坚持以潘查希拉为国家的基础。[1] 这表明，印度尼西亚社会对于潘查希拉的内容和地位都存在重大分歧，整个社会对于以潘查希拉作为国家的意识形态并没有一致的认识。90 年代末以来的印度尼西亚多党制没有造就国家统一的意识形态，相反，由于各党自行发展，造成了意识形态领域"所有人反对所有人"的霍布斯状态。比较而言，菲律宾多党制的意识形态状况要好一些。不仅主要政党有自己的意识形态，而且由于有较长期的民主传统，政党及民众对于宪政主义民主已趋形成习惯。

二是由于政党制度没有促成关于国家价值观的共识，这又引发了社会不同程度的政治动荡。政党制度的一项重要作用就是通

① Cf. E. Darmaputera, Pancasila and the Search for Identity in Indonesian Society, London and New York: E. J. Brill, 1988, p. 152；张锡镇：《当代东南亚政治》，广西人民出版社 1994 年版，第 384 页。

过意识形态的形塑，促进社会中不同价值观的整合。但泰国、印度尼西亚多党制意识形态功能的缺乏或软弱，使不同价值观之间的冲突未能得到有效解决，进而引起社会的政治动荡。泰国现代政治史上经常有这样的情况，政党的精英人物常常打着民主、宪政的旗帜，但他们从来没有认真考虑过怎样有效地运用，而仅仅是用以扩充自己的影响，维护权力。因此，如派伊所说的，泰国政治的"一个基本问题是民主理想和为当政者所偏爱的文化现实之间的紧张关系的问题"[1]。从一定意义上讲，正是由于这一问题长期得不到解决，才导致了泰国政治中的一幕幕军事政变和流血冲突。在印度尼西亚，由于潘查希拉没有得到社会多数的认同，也没有创立一个新的价值体系来缓和社会中的价值冲突，因此，因意识形态冲突而引发社会政治动荡的危险持久存在。1953 年 9 月，部分伊斯兰教信奉者在亚齐发动叛乱，公然反对雅加达政权。他们宣布亚齐不再存在潘查希拉政府，亚齐已经是伊斯兰教国的组成部分。在政府出动军队后，这些人撤退到山区，同政府军展开军事对峙，一直持续到 1959 年。此外，伊斯兰教国运动还扩展到亚齐内地、西爪哇和南苏拉威西，对政府形成更大的挑战，并且不断地大量消耗其财力。[2]至 90 年代末印度尼西亚恢复实行多党制时，这些问题不仅没有得到解决，相反有变本加厉的趋势。1999 年 12 月东帝汶宣告脱离印度尼西亚而独立。随后，亚齐、伊里安省、马鲁古省等纷纷要求独立，与军警发生冲突并造成许多流血事件。[3] 同泰国、印度尼西亚的情况相比，菲律宾多党制时期的政治稳定具有了一定程度的意识形态基础。在这一时期，除了一些因为对政府政策不满而爆发的

---

① 〔美〕卢西恩·W. 派伊：《东南亚政治制度》，广西人民出版社 1993 年版，第 67 页。

② 参见〔澳〕梅·加·李克莱弗斯：《印度尼西亚历史》，商务印书馆 1993 年版，第 335 页。

③ 参见韦晖：《印尼局势依然严峻》，《东南亚纵横》2000 年第 3 期。

军人政变外，菲律宾国内政局总体上还算平稳。这在一定程度上应归功于多党制所营造的对于宪政主义民主的共识。

二、泰、菲、印尼多党制的运行规则与政治稳定

规则是程序民主的载体，是现代政权合法性的基础。政党制度作为民主制度的重要组成部分，只有按规则运行，才能增进政权的合法性。离开了对规则的遵守，任何政党制度的合法化效能都会受到损害。政党制度的运行规则，根据罗伯特·达尔(Robert Dahl)的民主理论[①]，至少涉及包容性和竞争性，概括说来，就是在政党制度的主导下，官员通过自由、公正和定期的竞争性选举产生；公民依法享有为代议制民主有效运行所不可缺少的广泛民主权利，诸如选举权和被选举权、知情权、结社权、言论自由以及其他各种合法自由和机会等。在当代泰国、菲律宾和印度尼西亚，政党制度的运作缺乏的往往不是植根于宪法安排或普通法保证的结构性民主，而是缺乏对游戏规则遵守的程序民主。

具体说，泰国、菲律宾、印度尼西亚多党制的运作，在遵循规则方面表现出以下特征：

一是政党制度的运作具有一定的规则和程序，基本符合民主的原则。泰国自 1932 年改变政体至 2005 年 2 月的 73 年时间里，共举行过 22 次大选。其中仅 1946 年以来的选举就达 19 次。可见，泰国大选的频率是相当高的。菲律宾自 1986 年以来，已经连续经历过 4 次大选，产生了阿基诺、拉莫斯、埃斯特拉达(2001 年 1 月由阿罗约接任)、阿罗约四任政府。印度尼西亚在 50 年代奉行议会民主制。国家领导人十分重视对程序规则的遵守。最初的几届政

---

① 罗伯特·达尔是对民主做出程序性规定的代表人物。他认为民主至少存在五项标准，即有效的参与、投票的平等、充分的知情、对议程的最终控制、成年人的公民资格。大规模的民主需要建立六项制度，即选举产生的官员；自由、公正、定期的选举；表达意见的自由；多种信息来源；社团的自治；包容广泛的公民身份。参见〔美〕罗伯特·达尔：《论民主》，商务印书馆 1999 年版，第 43、93 页。

府虽不是由选举产生，但对于民主观念的支持几乎遍布于印度尼西亚的领导层。1955 年，印度尼西亚举行首次议会大选，组成了多党联合政府。这期间，几乎所有的政府都注重遵守宪法，把民主看成是引导民众参与和反对专制的手段。[1] 1998 年进入政治转型期以来，印度尼西亚已于 1999 年、2004 年举行了两次国会选举，产生了瓦希德（2001 年 7 月由梅加瓦蒂接任）、苏西洛两任政府。

二是这些规则和程序的实践质量极差，得不到社会的认可和证明。首先，就选举规则来看，这些国家虽然在不同时期制定和颁布了各种选举法则，但这些法则常常难以落到实处。究其原因，主要是这些国家的政治生活普遍受到传统恩从关系的影响。这种关系在选举中的表现就是“对那些直接或间接帮助自己的候选人投票”[2]。所谓选举也就成了庇护主与庇护主之间的选举，普通民众根本不可能参加竞争。因而这种选举与西方人民主权意义上的选举是不一致的，人民并无主权可言。其次，政党的竞争规则得不到社会的证实。在泰国，受庇护制传统的影响，政治呈现出相当明显的政客政治而非政党政治的特征。在 2001 年之前，泰国的选举基本是在政客层面运作的，议席的归属在很大程度上取决于参选者本身所掌握的庇护制关系网的强弱，而与政党的实际民意支持率关系不大。对于大多数参选的政客而言，利用身为地方权势人物的恩主地位，直接通过仆从即“票头”实施拉票，是最为常用而有效的手段。泰国学者这样描述地方势力操纵选举的状况：“竞选时要分区负责，要找到那些有影响的村长、区长、住持。其中住持最重要，学校的老师也很重要。要能跟住持及僧人拉上关系最有把握。比

① Herbert Feith, “Dynamics of Guided Democracy”, in Ruth T. McVey(ed.), *Indonesia*, New Haven: Hraf Press, 1963, p. 313. 转引自周丕启《政治合法性与政治稳定》，北京大学博士学位论文，2000 年 5 月，第 44 页。

② David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay*, Ithaca: Cornell University Press, 1988, p. 34.

如住持可以召集寺庙管理委员会开会，他只要说：某某要来帮助翻修寺庙的屋顶，为了寺庙的事，拜托各位了。如此这般，委员们便会分头为其拉选票”[1]。在操纵选举中，恐吓、强制甚至流血的命案时有发生，违规事件层出不穷。1995年有3119起，1996年共有4260起。[2]而贿选问题更是司空见惯。在近20多年的历次大选中，泰国政党及其候选人购买选票的情况都是非常严重的，世界上只有少数国家可与之匹敌。例如在1992年的选举中那些较富裕的政党给它们的候选人提供竞选经费，让他们发给选民，一般是每人100泰铢，约合4美元，这相当于当时农村一般的农民家庭一个星期的收入。1995年众议院选举时，用于贿选的资金已高达170亿铢（约合6.5亿美元），而在1996年的众议院选举则被认为是有史以来最肮脏的，估计用来购买选票和竞选的费用超过了10亿美元，这对于泰国来说是一个很高的数字。此外，选举欺诈也十分猖獗。在准备选民册、确定投票和计票点、划分选区等环节上，都大量存在违规现象。而像为换取选票而发钱、捐款、举办宴会和提供娱乐之类的非法行为更是比比皆是。在这种情况下，选民很容易产生“参与疲劳症”，反选举和反民主的情绪相当广泛地存在。调查显示，泰国百姓当中“几乎众口一词，都说最好没有选举，不用受那份罪，不管是竞选期间、投票期间还是选完以后，处处都有让人作难的事”[3]。“更有甚者，有些人干脆明确说，沙立元帅式的独裁，比民主还好。

---

① 〔泰〕粟才·德里拉：《选民、官员及民主制的巩固》，《社会学学报》第12年，1991年第7期。转引自任一雄《东亚模式中的威权政治：泰国个案研究》，北京大学出版社2002年版，第150页。

② *Matichon* (in Thai), 17 November 1996, p. 2. 转引自 Wolfgang Sachsenroder and Ulrike E. Frings (eds.), *Political Party Systems and democratic development in East and Southeast Asia*, Volume 1: Southeast Asia, Friedrich Naumann Foundaion, 1998, p. 436.

③ 〔泰〕粟才·德里拉：《选民、官员及民主制的巩固》，《社会学学报》第12年，1991年第7期。转引自任一雄《东亚模式中的威权政治：泰国个案研究》，北京大学出版社2002年版，第154页。

因为也没见民主给百姓带来什么好处,眼见的只有闹分裂、闹矛盾和混乱。……选举是浪费时间,以后我再也不会去投票了"[①]。有些人的话虽然是激愤之言,但也反映了相当一部分选民的情绪:"依我看,这一带所有的人——别的地方也差不多,你可以去访问一下看,人人都会说还是戒严法好,没那么多事儿……很多人都会说还是要沙立——他侬那样的人。"[②] 菲律宾曾一度被人们吹嘘为"东方的民主橱窗"。但是,自进入90年代以来,菲律宾人引以为自豪的民主选举的性质已发生了根本的嬗变和异化。以1998年5月的大选为例。为保证选举的顺利有序进行,政府事先做了大量工作,包括:尚在选举活动展开之初,选举署就通过报刊、广播等新闻媒介一再重申选举法中有关限制性条例,并对竞选活动中使用的宣传用品进行了详细的规定;在选民登记日、选举日政府还颁布了禁酒令和禁枪令。尽管如此,这次大选的民主程度仍是令人失望。暴力、金钱、欺诈仍在左右着选举过程和选举结果。在大选中,共有20多人死于与竞选有关的暴力事件,从而给选举蒙上了一层阴影。金钱铺路成为选举过程展开的主要方式。菲报把大选称为"富人的游戏",认为候选人至少要掏出10亿比索的竞选费用,才可能有机会获胜。选举欺诈是大选中另外一只"看不见的黑手"。虽然官方一再声称要杜绝选举欺诈的出现,但实际上舆论普遍认为本届大选存在大量欺诈行为。2月初曾发现一个选区登记选民人数竟比该选区全部人口还多的荒唐事件。3月份菲报更披露,在一个早已被泥石流淹掉的地区,竟然登记了4000名假选民,不但手续

① 〔泰〕粟才·德里拉:《选民、官员及民主制的巩固》,《社会学学报》第12年,1991年第7期。转引自任一雄《东亚模式中的威权政治:泰国个案研究》,北京大学出版社2002年版,第154页。

② 〔泰〕粟才·德里拉:《选民、官员及民主制的巩固》,《社会学学报》第12年,1991年第7期。转引自任一雄《东亚模式中的威权政治:泰国个案研究》,北京大学出版社2002年版,第154—155页。

齐全，而且还有选区及投票站的名称和号码，且已整理成一份选民名单。诸如此类的选举欺诈行为使得尚未进行的大选的可信度大打折扣。可见，菲律宾所谓的"民主选举"，不过是政党、利益集团披着民主的外衣而进行的权力斗争过程，普通的菲律宾公民并不能从这种选举中得到任何好处。印度尼西亚50年代的多党制的运作虽然注重了对程序规则的遵守，但在实践方面也还存在许多缺陷。这主要体现在，受印度尼西亚爪哇传统文化的影响，选举在很大程度上还是依习惯进行的。而在后苏哈托时代，印度尼西亚多党制面临的一项重要任务就是完善被苏哈托颠倒了的正常民主程序[①]。

泰国、菲律宾、印度尼西亚的多党制在运作规则方面表现出来的特征导致以下结果：一是政权合法性的规则基础不足。在现代民主社会，政权享有合法性的重要依据之一就是选举。政党只有通过选举的方式，才能光明正大地执掌权力。然而，在泰国、菲律宾和印度尼西亚的多党制条件下，尽管有时也有激烈的竞争，但由于这些竞争往往未能严格遵守既定的规则，从而造成规则和程序合法性传递功能的不足或丧失，最后导致政权合法性的衰落。二是政治动荡。程序规则得不到社会的认可，意味着社会中不存在关于国家权力产生和转移的程序共识。这种实际上的无规则常常会诱发政治上的不稳定，或增加政治不稳定的风险。最具现实意义的例证或许是，菲律宾现任总统阿罗约因在2004年5月总统选举期间打电话给选举委员会官员，涉嫌采取"特别动作，企图影响选情"，结果招来反对派的一片声讨。自2005年6月以来，要求阿罗约总统下台的声浪不断高涨。菲律宾众议院少数党领袖埃斯古德罗表示，反对党正考虑要求弹劾阿罗约。不过，他同时也指出："她不应让事情演

---

① Ganesan. N., "Appraising Democratic Developments in Postauthoritarian States: Thailand and Indonesia", Asian Affairs: An American Review, Spring 2001, Vol. 28 Issue 1, p. 9.

变到那种地步。她应扪心自问，她是否还有道德权威可以领导国家。”[1] 曾担任阿罗约国家安全顾问的执政党众议员戈勒斯公开要求阿罗约辞职。戈勒斯说：“我极度伤心，我觉得她犯下非常严重的罪行……我现在加入呼吁她辞职的行列。”[2] 现在荷兰自组流亡政府的菲律宾共产党领袖西逊(Jose Sison)针对阿罗约发出的道歉发表声明，表示阿罗约的道歉“没有诚意，也毫无意义，因为她并没有宣布辞职”。他说：“这并不是小小的判断失误，而是一项很严重的犯罪行为，必须展开彻底的调查及审讯。”[3] 7月25日，菲律宾反对派议员对阿罗约总统提出弹劾，指责阿罗约在选举中涉嫌欺诈及腐败。尽管许多分析家认为阿罗约现在还没有立即被推翻的危险，但有一点似乎是肯定的，那就是由于这一舞弊事件，阿罗约政权的合法性已受到伤害，国内已出现政治动荡的迹象。可见，政党制度运作中的不合规则性，对于国家政权的合法性和政治稳定来说，都是极具破坏性的。

三、泰、菲、印尼多党制的有效性与政治稳定

有效性是现代政治合法性的政绩基础，是指政治权力对社会进行政治管理或政治统治的实际业绩。政党制度的有效性，主要指政党制度在促进经济发展、维护社会公平方面体现出来的效力和能力。

先看多党制与泰国、菲律宾和印度尼西亚经济发展的关系。

在本书讨论的五国中，泰、菲和印尼的经济发展是相对滞后的。经济生态要求于政党制度的是，促进提高政府效率，加快经济发展，以满足人民的物质生活需求。但恰恰是在这个问题上，多党制很难发挥积极作用。从所周知，多党制的优点在于促进民主而不

---

① 庄铭灯：《菲反对党考虑要求弹劾阿罗约》，http：www.chinapressusa.com/dongnanya/200506290174.htm/。

② 同上。

③ 同上。

是提高效率。因此，以多党制推进经济发展在三国存在很大障碍。

在泰国，多党制实际上是一个影响经济发展的负面因素。政党林立，政治参与热情高涨，政府更迭频繁，使得国家缺乏一个稳定和有效率的政府来针对经济问题进行一系列改革。多党制对经济发展的不利之处主要体现在：一是政府行为的短期性。在多党制条件下，政府迫于政绩合法性的压力，在推行经济发展的过程中纷纷采取短期行为。这一点文人民选政府较军人政府更甚，他们的执政行为更多地表现为“政党行为大于政府行为”。军人可以挟武力之威，在短时期内就能聚积巨大的政治能量。而文人政府没有武力的支持，政党是他们惟一的依赖。因此，一旦获得执政的机会，从内阁成员的选择、部门的分配、相关事务的决策，在金融和经济方面特别表现在大型、特大型项目的决策、所辖国营企业管理层的任用等等，无一不具有更多的政党色彩。政府行为的短期性，往往使其无法集中精力规划和处理重大的经济问题。如李光耀在分析泰国1997年金融危机与其政治的关系时指出的：“泰国五年内产生了六届政府，但没有一届政府有时间处理巨额的经常项目逆差。”[①] 二是政策的非连续性。在泰国，由于政府地位的不稳固，因此一旦政局变动或者变换政府，总会重新检讨和修改原有政策，从而使政府政策出现非连续性，一些经济计划的实施大大延迟。三是政策执行的低效或无效性。在多党制条件下，执政党与反对党进退较量的根本利益取向，是取得并稳固权力。因此，只要能达到“倒阁”的目的，反对党是不惜对政府政策吹毛求疵，并致其流产的。举例来说，川·立派是泰国政坛上少有的既具有民主程序的合法性，又具有个人魅力的政治家。他领导的政府苦苦支撑了两年零九个月，算是1932年以来最稳定的民选文官政府。即便如此，他领导的政府几

① 〔新加坡〕《星期日日报》1998年2月8日。转引自任一雄《东亚模式中的威权政治：泰国个案研究》，北京大学出版社2002年版，第136页。

乎无力实行自己的政策。川政府上台后，曾下决心要解决农民没有土地赖以为生的问题，政府决定要给确认无以为生的农民分配适量的土地。对泰国这个农民人口占绝大多数的国家来说，这是一个重大的举措。由于事关很多人的切身利益，而且分配土地这样的事又是极其复杂、极其敏感的大事，反对党抓住了其中的一些把柄攻击政府。尽管川在议会反复说明，所有的过程都有法律依据，都是在公开、透明的原则下运作，并且对反对党做出了让步，解除了对推行此项工作出现纰漏负有责任的农业部长和副部长的职务，但反对党依然不依不饶，坚持要在议会提交对政府的不信任案。此时，一直在窥视组阁机会的执政党之一的“正义力量党”声明，将在表决不信任政府提案时不支持政府，并退出了内阁。最后，川只好宣布解散议会，他的政府也到此告终。[①] 正是由于这些方面的原因及其他原因，泰国经济自 60 年代以来虽然有了较快增长，但也长期面临着经济结构不合理、基础设施建设严重滞后、政府宏观调控不力、外贸赤字居高不下、地区发展不平衡、收入分配不均及生态环境恶化等问题的困扰。

同样，菲律宾的多党制在促进经济发展方面的表现亦不能令人满意。菲律宾是亚洲最早走上工业化道路的发展中国家。20 世纪 60 年代之前，菲律宾曾是亚太地区最先进的国家之一，其经济实力仅次于日本，超过马来西亚、泰国、印度尼西亚、新加坡和韩国。当时，国际经济机构曾经预测，菲律宾拥有富庶的自然资源，较高教育水平的劳动力和美国公开支持的“自由民主政府”，具备了经济快速增长所必需的基本条件。不用多久，菲律宾便会加入到先进工业化国家的行列。然而，历史的发展并非如此。表 6.1 的数据表明，20 世纪 60 年代中期至 90 年代中期，东盟四国在大部分年

① 参见任一雄：《东亚模式中的威权政治：泰国个案研究》，北京大学出版社 2002 年版，第 159 页。

份里取得了远远超出其他地区的经济增长水平，惟独菲律宾例外。1965—1980年，菲律宾取得了年均5.9%的中速经济增长率，1980—1990年，菲律宾的年均国内生产总值增长率仅为1.6%，1990—1995年为2.3%。如果剔除2.4%左右的人口年均增长率，菲律宾经济在20世纪80年代后至90年代中基本上是处于停滞状态。90年代中期至2002年，菲律宾经济处于低增长状态，年均约为3.6%。导致菲律宾经济发展迟缓的原因很多，但政党制度的低效无疑是其中一个极重要的方面。政府由多个党派组成，政党内部派系林立，互相扯皮，不仅不能很好地协调一致，还不断地分裂、改组。因此尽管各党在实行民主、发展经济等一般原则性问题上存有共识，但是一涉及具体的问题和政策，比如土地改革、税收等问题，马上就意见纷纭，甚至闹翻。这样，一些重要的经济改革政策，往往就因为得不到足够或及时的支持，或受阻碍、或打折扣、或被推迟或中止，致使很多发展措施难以落到实处。

表6—1　东盟五国经济增长率　（%）

年份 国别	1965—1980	1980—1990	1990—1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
新加坡	10.1	7.1	8.5	7.7	8.5	0.1	5.9	10.3	-2	2.2
马来西亚	7.4	5.9	8.7	10	7.3	-7.4	6.1	8.3	0.4	4.2
泰　国	7.2	7.9	8.4	5.9	-1.4	-10.8	4.2	4.4	1.8	3.6
印　尼	8.0	6.3	7.8	8	4.5	-13.1	0.8	4.8	3.3	3.7
菲律宾	5.9	1.6	2.3	5.8	5.2	-0.6	3.4	4	3.4	4.3

资料来源：1965—1995年数据来自世界银行发展指标（CD—ROM），转引自James W. Morley, *Driven by Growth: Political Change in the Asia-pacific Region*, by M. E. Sharpe, Inc. 1999, p.5. 1996—2002年数据来自东盟五国的官方统计，http://weaso.com/Article/bylw/jjgl/200506/Article-17244.html

印度尼西亚在50年代实行多党议会制时期，内阁政府更迭频繁，难于集中精力进行经济建设。因此，在战后头十年，印度尼西亚工农业生产的恢复和发展极其缓慢。1953年的生产水平只达到战

前的65%—80%,某些工业生产只有战前的50%以下。[1] 1955年第一次普选后成立的新一届政府重视经济建设。1956年开始实施“五年建设计划”。但由于选举后的几年,各党政见分歧,不能制定出一个有效率的政府内阁制度,因此该计划最终的实施效果并不好。1954年至1960年,印度尼西亚国内生产总值年平均增长3.1%,预算赤字不断增大,人民的生活十分艰难。

90年代末恢复实行多党制以来,印度尼西亚经济复苏迟缓。瓦希德当政时期,政府由于穷于应对党派斗争以巩固自己的地位,无暇顾及经济恢复。1999年和2000年,印度尼西亚经济缓慢走向复苏,国内生产总值增长率从1998年的-13.1%回升到1999年的0.8%和2000年的4.8%(见表6—1)。但是,在2000年经济增长的同时却伴随着通胀上升、盾币贬值和失业人数剧增。由于国内的经济改革十分缓慢,IMF(国际货币基金会)于2000年12月停止对印度尼西亚的援助贷款,再加上由于印尼盾贬值和利率上升引起政府债务负担沉重,使国内经济始终未能摆脱困境。2001年7月梅加瓦蒂接任总统后,汲取了前任总统瓦希德在组阁方面的经验教训,做到既兼顾各党派的利益又保证内阁成员的专业水平和工作能力。梅加瓦蒂的“合作内阁”共有32名部长,其中只有11名部长是政党代表,分别来自国会的六大政党,其余的来自非政党背景的学者专家。新内阁体现了梅加瓦蒂一方面要容纳与平衡各股势力,但又不想让政党政治支配内阁运作。梅加瓦蒂的做法甚受赞扬。在梅加瓦蒂执政的3年多时间里,印度尼西亚经济增长保持了适中的速度,2002年增长4.3%(上表中统计为3.7%),2003年增长4.5%,2004年增长4.8%。[2]2004年10月苏西洛当选新一届总

---

① 参见温北炎:《印度尼西亚经济与社会》,暨南大学出版社1997年版,第57页。

② 参见〔印尼〕阿亚·B. 伽杜(Arya B. Gaduh):《印度尼西亚经济展望》,《东南亚纵横》2005年第4期。

统后，在内阁组成上，尽量不用政界人物从事经济活动，内阁里多是专业人士和经济学家。在今后的几年间，经济环境将得到改善。不过，同前任政府一样，新政府今后面临的挑战将是如何排除内部压力，驾驭政党之间的平衡关系，以使经济发展展露生机，因为现在就有反对党的政治家及国会中越来越多的民族经济学家不断抱怨政府经济部长过于自由。

可见，多党制由于其固有的分裂和反对特性，对于执政党政府的行为方式、决策模式及政策执行等，具有负面影响。它在有利于体现民主原则的同时，对经济发展形成不可忽视的障碍。

再看多党制与泰国、菲律宾和印度尼西亚社会公平的关系。

社会公平是政治权力合法性的重要方面。政党制度作为社会发展的主导力量，对于社会公平的实现具有重大意义。在理论上，一种合理、有效的政党制度，应当是一种有利于社会公平实现的政党制度。一方面，政党在竞争权力时要充分考虑到社会的整体利益，以争取尽可能多选民的支持；另一方面，政党在执政后，要采取必要的政策措施，满足最广大社会成员的利益需求，实现社会的公正和和谐，以实现党的持久执政。

在泰国、菲律宾和印度尼西亚的多党制条件下，政党自利特征明显，各政党为寻求和扩大自身的利益相互拆台，致使执政党和政府解决分配不公的能力相对欠缺，社会贫富差距悬殊的问题较为严重。

在过去漫长的经济增长过程中，泰国人民的生活福利得到了一定的提高。人均收入的增长，使得生活在绝对贫困线之下的人数急剧下降。但是，由于经济发展不平衡，财富分配中也出现了较为严重的不公平现象。1975—1992 年泰国各阶层群体的收入分配分布如下表。另据泰国报纸的统计，1993 年泰国最富裕者占全国人口的 40%，却占全国总收入的 76%，其收入还在不断增加；占全国60%的最贫穷者，其收入只占全国总收入 23.4%，其收入还在不

断降低。年均收入1,000铢以下的民众全国约有1,000万人,他们是全国最贫穷的阶层。[①]1997年亚洲金融危机爆发后,泰国的收入分配情况趋于恶化。有关研究表明,泰国以基尼系数反映的收入分配不公状况在1992年为0.5313,1996年为0.5114,1998年上半年为0.5136。[②]

表6—2 1975—1992年泰国各阶层群体的收入分配分布

(占国民收入的百分比)

各阶层群体的划分	1975	1981	1990	1992
10%人口的最低收入	-	-	-	2.5
20%人口的最低收入	6.1	5.4	4.1	5.6
20%人口的次低收入	9.7	9.1	7.4	8.7
20%人口的次低收入	13.9	13.4	11.6	13.0
20%人口的次低收入	21.0	20.6	19.7	20.0
20%人口的次低收入	49.3	51.5	57.3	52.7
10%人口的最高收入	-	-	-	37.1

资料来源:Bello, w., Shea, Cunningham & Li, K. P., *A Siamese Tragedy*, (*Development & Disintegration in Modern Thailand*), table 2.4. published by Focus on the Global South, 1998, p.37. 转引自沈红芳《东亚经济发展模式比较研究》,厦门大学出版社2002年版,第278页。

菲律宾在实行多党制后,由于几乎所有参议员和众议员都是省一级的精英分子,政党从来就不能解决那些带有根本性的全国问题,致使土地、权力和财富等的分配存在大量的不公平现象,社会的贫富悬殊在东盟国家中也最为突出。[③]1988年的一项独立调

① 参见金湘主编:《腾飞的东盟六国》,时事出版社1995年版,第185页。

② Pongsapich & Brimble, *Assessing the Social Impacts of the Financial Crisis in Thailand*, paper submitted to Finalization Conference on Assessing the Social Impact of the Financial Crisis in Selected Asian Developing Economies, 17—18 June 1999, ADB Auditorium. 转引自沈红芳《东亚经济发展模式比较研究》,厦门大学出版社2002年版,第278页。

③ Ronald E. Dolan, *Philippines: a country study*, Washington, D. C.: Government Printing Office, 1991, p.219.

查表明，5%的最富有的人掌握全部收入的88%，而65%的穷人仅得到全部收入的5.5%[①]。进入90年代中期后，菲律宾的收入分配情况明显恶化。基尼系数从1994年的0.45上升至1997年的0.49。另外，通过对表6—3的资料进行分析可知，收入最低的40%的人口占国民收入的比重从1994年的13.7%降为1997年的12.3%，而收入最高的20%的人口占国民收入的比重则从同期的51.9%增至55.8%。其间，惟有占人口10%的最高层收入者，对财富的占有比重一直呈上升势头。其他占人口比重10%的富人的收入增长要比其他各阶层群体收入的增长要快得多。[②]

表6—3　1985—1997年菲律宾各阶层群体的收入分配与基尼系数

衡　量	1985	1991	1994	1997
将收入分配从最低至最高分成10份第一个10%	2.0 *	1.8	1.9	1.7
第二个10%	3.2	2.9	3.0	2.9
第三个10%	4.1	3.8	3.9	3.4
第四个10%	5.0	4.7	4.9	4.3
第一至第四个10%之总和	14.3	13.2	13.7	12.3
第五个10%	6.0	5.7	6.0	5.3
第六个10%	7.3	7.0	7.4	6.6
第七个10%	8.9	8.8	9.1	8.6
第八个10%	11.4	11.4	11.8	11.4
第九个10%	15.7	16.1	16.4	16.1
第十个10%	36.4	37.8	35.5	39.7
第九至第十个10%之总和	52.1	53.9	51.9	55.8
基尼系数	—	0.47	0.45	0.49

注：* 表中数字指各阶层群体占国民收入的百分比。

资料来源：菲律宾国家统计局。转引自沈红芳《东亚经济发展模式比较研究》，厦门大学出版社2002年版，第340页。

---

① 英国：《各国情况报告·菲律宾》，1993/94年，英文版，第10页。转引自贺圣达等《战后东南亚历史发展》，云南大学出版社1995年版，第345页。

② 参见沈红芳：《东亚经济发展模式比较研究》，厦门大学出版社2002年版，第339页。

在印度尼西亚，爪哇人统治政治和收入的不平均分配是50年代冲突的两个根源。[①] 虽然印度尼西亚在这方面的资料是不明确的，但有一点很清楚，即总的收入分配虽然比其他东盟国家稍好一些，但呈现非常严重的倾斜状况，且几乎未见任何好转。国民收入的这些情况与按地缘、民族和性别划分的财富不均结合在一起，在战后一直存在。苏哈托上台后，试图以国内生产总值的高速增长来消除社会的贫富差距，以为"发展"这个"硬道理"可以顺理成章地解决任何问题。但事实远非如此。虽然印度尼西亚1969年至1994年的年平均经济增长率达到7%，但其发展却是极不均衡的和脆弱的，金融危机发生后，这种不均衡和脆弱状态达到一个高峰：据印度尼西亚官方统计，失业人口为4,000万，占全国人口的1/5；日均收入不到2美元的贫困人口接近全国人口的一半。[②] 造成这种经济脆弱和大面积贫困局面的重要原因之一，就是严重的分配不公。如人们所公认的，印度尼西亚的穷和富都是世界级的。即使在今天，贫富差距仍然是印度尼西亚的一个敏感的话题。

以上就泰国、菲律宾和印度尼西亚多党制时期的分配情况做了描述，从中可以看出，三国分配不公的状况是比较严重的。归纳言之，这其中既有结构性因素，也有政策性因素。结构性的分配不公是既存的、内生的，与不同地域的自然禀赋有关；政策性的分配不公则是政府具体操作的结果，是包括政党和利益集团在内的各种政治势力影响社会财富分配的反映。政党作为特殊形式的利益集团，不可能不影响政府分配政策的走向。"在财富再分配的范围

---

① 参见〔英〕黛安·K. 莫齐：《东盟国家政治》，中国社会科学出版社1990年版，第133页。

② 转引自庄礼伟《"弱国家"形态及其根源：印尼的案例》，《东南亚研究》2003年第2期。

内，平等通常并不利于这个国家的统治者。”[1] 因此，政党在制定和执行与分配有关的各项政策时，首先考虑的往往不是如何提升社会整体的利益，而是考虑如何维护和扩大其所属阶级、阶层、甚至是家族的利益，而社会弱势群体的利益则得不到有效保护。在这种情况下，出现分配不公和两极分化就不足为奇了。

多党制在有效性方面的上述表现导致以下结果：

一是国家政权合法性的有效性基础的缺乏或丧失。政府不能满足社会最基本的物质需求，不能有效促进社会公平的实现，最终必然会丧失社会的支持，这是一个极浅显的道理。泰国、菲律宾、印度尼西亚多党制条件下的经济发展相对滞后或存在问题，社会财富分配的严重不公，在一定程度上影响了政党和政府的形象，损害了政府权威的合法性基础。在三国，人们不约而同地对政党政治丧失信心，对政府政策不寄予太高期望。

二是社会政治动荡。因政党制度有效性的不足而引起的政府合法性的降低极易诱发政治危机。在泰国，1973 年及 1976 年的两次“十月革命”，都存在政府有效性不足的背景。1973 年的石油危机爆发后，他侬政府由于没有采取适时的应对措施，加之官僚体制的贪污腐败，引起群众的示威抗议，最后导致政府垮台。1976 年的“十月革命”同样有经济不发展和贫富差距的原因。在菲律宾，前总统埃斯特拉达当政时不但没有在发展经济方面拿出好的办法，反而将菲律宾前几年经济改革的成果消耗殆尽，其缓解贫困、创造就业机会的财政支付对于陷入绝对贫困陷阱中的菲律宾下层人民仅仅是杯水车薪。在这种情况下，不但反对派势力加紧逼迫埃斯特拉达辞职，而且代表穷人的组织菲律宾共产党也与“亲贫”的埃氏政权发生频繁的武装冲突。据统计，仅在 1999 年一年间，菲共与埃氏

---

① 〔新西兰〕尼古拉斯·塔林主编：《剑桥东南亚史 Ⅱ》，云南人民出版社 2003 年版，第 377 页。

政府军的武装冲突就达16次之多。[1] 最终,埃斯特拉达不得不在内外交困中黯然交权。在50年代的印度尼西亚,多党制使政府发展经济、减少贫困的能力极度匮乏。在对政党政治彻底失望而地方叛乱仍然频繁发生的情况下,苏加诺转而依靠军队中的实力派,于1957年3月宣布实行军事管制,停止了多党制议会政治在印度尼西亚的实施。近一些年来,印度尼西亚频繁爆发骚乱,其根本的原因也在于国家经济的落后和经济利益政策性分布的不均衡。对经济落后状况的失望,加剧了民众对政府的不满,并外化为各种极端的暴力形式。经济利益政策性分布的不均衡,不仅体现在不同阶层之间,而且体现在中央与地方、爪哇人与外岛人之间。1999年10月爆发的马鲁古(Maluku,省名。1999年东帝汶从印度尼西亚分离后,印度尼西亚政府又将马鲁古省划分为北马鲁古省、南马鲁古省。——作者注)骚乱[2] 以及2001年2月桑比特镇的种族屠杀[3] 就是在印度尼西亚经济滑坡、社会分裂、贫富矛盾加剧、政府治理能力下降的大环境下发生的。

总结以上分析,可以看出,泰国、菲律宾和印度尼西多党制的合法化能力的低下,是造成三国政治不稳定的重要原因。而多党制要增进所在国家的政治稳定,就必须大力强化在这一方面的能力。

第二节 菲律宾两党制的合法化能力与政治稳定

菲律宾两党制的实践,由于缺乏明确的意识形态支撑、取得和

---

① 参见沈红芳:《埃斯特拉达:菲律宾特色民主的产物与替罪羊》,《南洋问题研究》2001年第2期。

② 马鲁古群岛上居住着穆斯林和基督教徒。1998年印度尼西亚社会危机全面爆发,持强硬立场的中央政权垮台之后,马鲁古穆斯林和基督教徒的街头纠纷迅速演变为宗教仇杀,造成大量人员伤亡,至今没有完全平息。

③ 2001年2月桑比特的原住民达雅克人发动对马都拉移民的袭击,造成400余人死亡,数万名难民流离失所。

运作权力的规则混乱,以及受政策低效、贪腐横行的困扰而政绩不彰,其合法化政权的能力极为有限。也因此,它在一定程度上对政治稳定造成了负面影响。

一、菲律宾两党制的意识形态特征与政治稳定

菲律宾两党制的意识形态具有以下特征:一是体制内的两大政党都没有自己明确的意识形态。如前文所分析的,菲律宾两党是通过血缘、婚姻、"公巴列"(教父母)制度以及主从关系等联结而成的,它们并不需要有严整的意识形态来团结党员,动员群众。普通民众参与政治也仅仅是为了获得某些政治和经济上的好处。所以两党制中的组成政党主要通过物质诱因而非意识形态来拉拢选民。在这种条件下,与其说选民认同的是政党本身,还不如说选民认同的是领袖个人及其提供的金钱和物质。事实上,自独立以后,不论是国民党或是自由党,实际上都没有统一明确的政治纲领和意识形态。派伊在比较东南亚政党制度时就肯定地指出,菲律宾"是政党制度与意识形态最少联系的一个国家"[①]。由于两党缺乏意识形态上的差别,这往往使人们有理由相信,菲律宾实行的并不是真正的两党制,而至多能被贴上模糊两党制的标签[②]。二是政党之间缺乏起码的意识形态共识。意识形态共识是民主制度得以延续的基本条件。没有共识,任何竞争性政党制度最终都将走向破裂。在菲律宾,由于两党对政治抱持实用主义的态度,因此双方没有也不可能有意识形态上的共识。在这里,有的只是机会主义和频繁的转党、叛党。换言之,在菲律宾,只要能取得权力,政党就没有什么原则不能违背,没有什么意识形态障碍不能逾越。

菲律宾两党制的意识形态特征,对于政治稳定的意义在于:

---

① 〔美〕卢西恩·派伊:《东南亚政治制度》,广西人民出版社1993年版,第69页。

② Cf. Raul P. De Guzman and Mila A. Reforma (eds.), *Government and Politics of the Philippines*, Singapore: Oxford University Press, 1988, p. 88.

首先,它无助于培养为政权合法性所需的共同价值理念。以往人们在探讨菲律宾军管法的起因和两党制终结的原因时曾有多种解释。这些解释的重大遗漏之一就是政治转变背后的意识形态因素。实际上,这一因素不应被忽略,因为正是由于意识形态的对立引起了政治紧张。60年代中期,菲律宾社会的主导趋势是寻求新的政治理念和模式。自由派知识分子期望国家成为改革社会的工具。他们希望有一个强势的政治领袖,在保存基本民主结构的同时能够发挥更多的个人权威。激进派知识分子盼望进行一场资产阶级民主革命。在这场革命中,国家所有阶层都团结起来反抗买办阶级、地主阶级和美帝国主义。另外,精英和政客们也提出了各种不同的蓝图和设想:从部分改革到彻底革命;从马卡帕加尔的福利政府、马格拉帕斯的社会民主到社会主义党的社会主义、Kebataang Makabayan[1]的民族民主主义,各种思潮都同时出现,此起彼伏。[2]在这种政治转型的关头,社会迫切需要有一种力量或机制来明确国家的方向以及如何实现它,而这种力量或机制的最佳对象理应是政党制度。强大的政党制度具有整合思想、增进共识、培养政治认同的作用。但至为明显,菲律宾两党制的意识形态特性决定了它不可能发挥这方面的作用。

其次,两党制意识形态功能的匮乏损害政治稳定。从理论上讲,现代化中国家的政党制度如果不能有效地整合人们的思想,不能建立起人们对政府权威的认同,那么它就很难长久地维持政治稳定的局面。在菲律宾,伴随着社会经济矛盾的激化,意识形态领域的对峙在60年代中期后变得更加尖锐。越来越多的菲律宾人转而寻求激进的改变,"革命"已经成为人们的口头词汇和发自内心

---

① 激进派知识分子、《进步评论》出版人兼编辑何塞·西松领导下的一个青年组织的名称。

② 参见刘宏:《中国——东南亚学:理论建构、互动模式、个案分析》,中国社会科学出版社2000年版,第304页。

的呼唤。如马科斯后来所回忆的，“1972 年，我们正坐在火山口上，社会的火山。没有人知道它什么时候会爆发，也没有办法制止它”[①]。部分地由于为了制止这种失控的局势，马科斯在 1972 年 9 月 22 日宣布了军管法。这标志着 60 年代中期以来寻求政治模式进程的结束。随后，马科斯提出了“新社会”的构想，以作为独裁制政府的理念基础。

二、菲律宾两党制的运行规则与政治稳定

考察菲律宾两党制的运行情况，不难发现，其程序规则不是没有，而是运行质量极差。在 1946 年至 1972 年的 26 年间，菲律宾共举行过七次大选，每四年举行一次，而且两党轮流执政的情况相当平顺，没有引起政权交替的矛盾。在国会、省长及地方选举方面，也同样出现国民党和自由党竞争的情况[②]。因此，从形式上看，菲律宾的两党制已具备一定的程序规范。但另一方面，这种程序规范在实际运作中的质量很差，充满了混乱和失序。贿赂、流血、暴力威胁、选民登记和计票作假等，几乎成为菲律宾选举的代名词。在 1949 年的总统选举中，有 40% 的选民由于军警抢走票箱而没有投到票。不少监票委员受到暴徒的鞭挞、绑架，甚至枪击。在有的地方，成千上万张选票被证明是假的。有些地方还发生选举当局代选民投票的事件。投票日当天选民被暴徒打死打伤的达几百人。[③]另外，像 1969 年的大选也是充满了暴力。在该次选举中，有 107 人被杀、117 人受伤。类似的情形使人们相信，菲律宾政党竞选能否成功主要取决于三“G”，即 guns（武装）、gold（金钱）、goons（刺客）[④]。

---

① Marcos, “A Discussion [with William Buckley, Jr.]”, *A Firing Line Program*, 1977, p. 7. 转引自刘宏《中国——东南亚学：理论建构、互动模式、个案分析》，中国社会科学出版社 2000 年版，第 319 页。

② 有关菲律宾两党竞争的情况，参见本书表 3—4、表 3—5。

③ 参见金应熙主编：《菲律宾史》，河南大学出版社 1990 年版，第 661 页。

④ Raul P. De Guzman and Mila A. Reforma (eds.), *Government and Politics of the Philippines*, Singapore: Oxford University Press, 1988, p. 92.

菲律宾两党制运行规则的质量低劣导致两方面的后果：一是政党制度合法化能力的低下，以及政府合法性规则基础的匮乏。规范化的选举是政党竞争政权的主要途径。遵循这一途径，恪守公平竞争的法则，政党制度合法化政权的能力就强，反之就弱。菲律宾两党制运作中出现的混乱和无序，大大降低了选举的有效性和神圣性，使人们对于选举过程和选举结果产生怀疑，从而极大地破坏了程序和规则作为政权合法性基础的作用。二是诱发政治上的不稳定。政党制度运作的程序规则得不到有关各方的遵守，意味着社会没有形成关于国家权力规则的共识。这一方面使得政党竞争充满了暴力和血腥，另一方面，也加大了政党制度协调和解决其他矛盾的难度，使许多问题在现行体制下得不到解决，在矛盾激化时，诱发政治动荡。

三、菲律宾两党制的有效性与政治稳定

考察两党制时期菲律宾的经济增长和财富分配状况，可以发现，两党制在菲律宾的有效性极为有限。

首先，在促进经济增长方面，两党制的表现不能令人满意。在1946年至1950年的经济恢复时期，菲政府虽然依靠美国的经济援助和日本的战争赔款，初步恢复了二战期间被破坏的工业和原料的生产和出口。但在农业方面，情况却不理想。1946年罗哈斯当政后，曾颁布了一个三七分成法，把佃户所得的收成提高到70%，把地主所得的部分减至30%。然而在实际上，这纸法令并没生效。78%的农民因无钱购买肥料都不施肥。[1] 结果，经济形势不但没有好转，反而不断恶化。到1950年时，经济状况已经十分危险。自50年代起，政府试图改变以农业为基础的经济、发展工业导向和资本密集型进口替代的经济，但效果不佳，使经济发展处于低增长、大

---

[1] 参见贺圣达等：《战后东南亚历史发展》，云南大学出版社1995年版，第54—55页。

衰退的不稳定状态(参见表 6—4)。导致菲律宾经济增长迟缓的原因,除了不利的自然条件和国际经济环境外,在政治方面最主要的就是低效的政党制度。这尤其表现在决策和执行不力以及贪腐泛滥上。在决策和执行方面,由于政府始终把党派的政治斗争置于经济建设之上,致使国会对任何改革措施都加以抵制,如拒绝批准增加税收、改革租佃制以及规定最低工资等法案,或者,一些改革法案即使通过,也不认真执行,结果造成了工作效率低下。贪腐泛滥是阻碍经济发展的另一方面。像美国一样,菲律宾政党调动选民的主要武器是金钱。为收回竞选当中花掉的巨额费用,"菲律宾政府中几乎无官不贪"[①]。没有钱就别想在政府机关中办成任何事情。政党人物对此心安理得。自由党主席何塞·阿韦利诺就曾坦白地说:"如果我们不能够有一点贪污受贿,作为一个多数党有什么作用呢?我们掌权是为了什么呢?我们都不是天使。"[②] 政府部门上上下下的贪污腐败,使得走私、行贿、设赌、开设妓院等犯罪活动日益猖獗,经济秩序和投资环境不断恶化,政府发展经济的计划难以实施。

其次,两党制未能有效地解决社会财富的分配不公,使得贫富悬殊的现象日益严重。在菲律宾,由于两大党都是大地主阶级利益的代表,任何可能损及他们利益的政策都不可能获得通过,因此指望通过这一政党制度来实现社会公正是不现实的。战后一段时期,菲律宾经济尽管有所发展,但获益者主要是统治阶级,广大人民群众的经济状况并无明显改善,财富日益集中到少数人的手中。1960年,83.1%的菲律宾家庭处于低收入水平,五口之家年均收入为

---

① Anthony Polosky, "Murder in Manila", in *Far Eastern Economic Review*, November 30, 1967, p. 409.

② Mamerto S. Ventura, *U. S. — Philippines Cooperation and Cross— Purposes*, Quezon: 1974, p. 170. 转引自金应熙主编《菲律宾史》,河南人民出版社 1990 年版,第 684 页。

837 比索。同时却有 1.1%的家庭年收入达到 19,697 比索。1965 年,79%的菲律宾人生活在最低生活水平之下。而与此形成对照的是,在 60 年代末 70 年代初,占全国人口 5%的股票拥有者控制了全国 60.7%的公司资产。[1]

表 6-4 1949—1973 年菲律宾国内生产总值年平均增长率

(按 1972 年固定价格计算,%)

	1949—1953	1953—1957	1957—1961	1961—1965	1965—1969	1969—1973
农业部门	7.7	4.3	4.2	4.6	4.0	3.4
工业部门	8.8	8.1	3.7	5.8	5.5	7.3
矿业	23.5	7.7	1.0	2.7	14.6	11.4
制造业	14.1	11.1	5.7	4.8	6.6	7.5
建筑业	0.3	2.6	-1.6	10.8	-0.6	5.2
公用事业	3.6	5.7	2.5	3.0	5.3	7.9
服务部门	9.4	0.6	4.6	4.6	4.7	4.6
净国内产值	8.6	6.2	4.2	4.8	4.6	4.9

资料来源:菲律宾经济发展署国民收入课。转引自吴志生主编《东南亚国家经济发展战略研究》,北京大学出版社 1987 年版,第 137 页。

菲律宾两党制有效性的低下导致两方面的后果:

一是政府合法性的有效性基础的缺乏。两党制由于不能有效地促进经济增长和社会财富的公平分配,因而不能赢得人民的信任和认同,政府合法性的有效性缺乏。一位曾署名为"最后的菲律宾人"的读者在写给《马尼拉时报》的信中就表达了这样的情绪,他写道:"我们正飞快地失去作为一个国家的感觉,我们变得堕落、自私和贪婪。我是一个无族可战的民族主义者;我是一个无国可爱的爱国者。"[2] 这样的情绪在不止一个人中传播开来,成为一种消减

---

① 转引自刘宏《中国——东南亚学:理论建构、互动模式、个案分析》,中国社会科学出版社 2000 年版,第 303、330 页。

② *Manila Times*, March 12, 1965, p. 2A. 转引自刘宏《中国——东南亚学:理论建构、互动模式、个案分析》,中国社会科学出版社 2000 年版,第 303—304 页。

政府合法性的强大力量。

二是激化阶级矛盾和造成政治不稳定。政府由于缺乏合法性的有效性基础,因此其控制社会、维护稳定的能力下降,从而为各种社会矛盾的激化和政治动荡打开了方便之门。在菲律宾,农村的贫困使乡村阶级矛盾日益尖锐,某些地方还出现了严重的政治分离主义倾向。60年代中期以后,代表农村贫困者利益的菲律宾共产党力量再度兴起,并积极组织武装斗争反抗社会的不公平现象。南部的穆斯林反抗运动也因为政府无力解决经济开发和移民造成的与当地土地所有者的矛盾而不断激化。1969年大选后,菲律宾共产党和南部穆斯林的反抗运动不断高涨,构成对政府的威胁。另外,由于经济恶化和分配不公,社会上的暴力冲突和流血事件有增无已。仅1970年至1971年一年内,就有1000余人在南部的民族冲突中丧生。与此同时,国内出现了愈来愈多的私人军队,1971年初,全国有80支军阀武装,其中包括42位国会议员所拥有的私人武装。种种迹象表明,两党制造成的经济后果正在酝酿一场更大的政治风暴。也正是在这样的背景下,马科斯选择了军管的方式来加强政权。

以上分析表明,菲律宾两党制的合法化能力极差。它在动摇和损害政府合法性基础的同时,也蕴藏了国家政治不稳定的极大风险。

第三节　新、马、印尼一党独大制的合法化能力与政治稳定

新加坡、马来西亚、印度尼西亚的一党独大制,总体上表现出了较强的合法化能力,对于维系国家的强制型政治稳定起到了积极作用。不过,从国别比较的情况看,三国一党独大制的合法化能力是有差别的。其中,新加坡和马来西亚一党独大制的合法化能力

相对更强一些,而印度尼西亚一党独大制的合法化能力则相对欠缺。由此,它们对于持久政治稳定的意义也存在区别。以下仍从政党制度的意识形态、运行规则及有效性方面,考察新加坡、马来西亚、印度尼西亚的一党独大制与其政治稳定之间的关系。

一、新、马、印尼一党独大制的意识形态特征与政治稳定

新、马、印尼的独大党在取得执政权后,为了追求政权的合法性,都高度重视意识形态建设,在不同时期提出了各自明确的意识形态,并表现出以下共同特征:

一是突出和强化主流意识形态对社会的指导和规范作用。意识形态是一个政党的内在灵魂,是政党赢得民众支持、凝聚人心的有效工具。新加坡人民行动党执政后十分注重意识形态建设,用以统一人民的思想,增进党的威信。1959 年执政之初,人民行动党针对当时的国内外形势,把民主社会主义作为自己的意识形态,以争取下层民众的支持,躲避殖民者的打压。建国后,人民行动党依据新加坡的具体国情制定了独特的发展战略,修正了某些意识形态内涵,在不同时期提出了各具特色的意识形态。比如,70 年代提出了"生存危机"的概念,80 年代提出了儒家价值观,90 年代提出了法团主义性质的共同价值观。分析起来,新加坡的主流意识形态包含以下要义:(1)集体主义。这是从个人和集体关系的角度来说。它要求个人效忠国家、社会和家庭,强调个人对国家、社会和家庭的责任。而国家在执行涉及全局利益的问题上则可以漠视甚至消灭个人利益。(2)威权主义。这是涉及政治体制层面的问题。它要求政府是一个"好政府"和"强政府",强调政府及其首脑获得权利和政治合法性的关键在于魅力(政府风范和个人魅力)和治国实践,反对民众过度的政治参与。(3)国家合作主义。这主要体现在利益表达方式上。国家允许合作体制内的社团组织在一定程度上表达自己成员的独立利益,不鼓励国家合作体制外的利益表达,国家以仲裁人的身份制约各社团组织的利益表达和权力分享。(4)多元种

族主义和多元宗教主义。这主要体现在政府的种族和宗教政策上。多元种族主义要求政府尽可能地保持种族之间的政治平衡，适当地向少数种族倾斜政策，以及出让一定的政治权力。而种族之间则应该和睦相处，相互协调，消除历史上种族之间的隔阂和分歧。多元宗教主义要求宗教不得参加政治，提倡宗教之间的容忍和宗教活动的节制。政府保证公民的宗教信仰自由，同时，个人在行使宗教信仰自由时不得侵扰他人。[①] 人民行动党提出的这套意识形态，是现代化与传统相互作用的结果，是东西方文化相互碰撞的产物，是新加坡政府自我延续、自我发展的一次理论创新。其根本目标在于，发挥意识形态对公民信仰和行为的指导作用，强化国家对社会的控制和引导。

马来西亚既是一个经济有待发展的第三世界国家，又是一个多民族多宗教的国家，对其政府来说，发展经济和维护种族和谐是两项不可偏废的任务。完成这些任务，要求政党制度创制正确、有效的意识形态。在“5·13”事件之前，执政的马华印联盟与反对党民主行动党等对于建立“马来人的马来西亚”还是建立“马来西亚人的马来西亚”这样一个核心问题分歧严重，展开激烈斗争，形成一种“没有共识的民主”的局面。“5·13”事件发生后，新政府很快制定了一种“全国人民”的意识形态。新的意识形态于1971年8月31日以“国家原则”的形式正式公布。其主要内容在本书第四章第三节中已有交代。结合马哈蒂尔执政时期的政治思想及实践，可以将马来西亚的主流意识形态分解为以下几个层面：(1)建立现代国家。强调一切以马来西亚的国家利益为重，通过国家的强盛来维护国家利益，最终把马来西亚建设成一个在地区乃至全球都具有相当竞争力的富强、文明、进步的现代国家。这样一个国家，不仅在经

---

① 参见李保英等：《“亚洲价值观”与新加坡民主政治》，《社会科学战线》2004年第1期。

济上是发达的，而且在其他各个方面——政治上、社会上、精神上、心理上和文化上都是发达的，是一个统一的、命运与共的马来西亚人的国家，它不仅“享有经济上的繁荣和公正，也有成熟的民主，它既是一个科学的、进步的社会，也是一个充满关怀、充满道德和伦理、充满自信和充满自由的社会”[①]。(2)种族融合。这在下面还会谈到。(3)东方价值观。强调维护东方价值体系的重要性，反对以强权政治形式出现的西方价值观，提倡东西方价值的平等交融。可见，马来西亚的意识形态紧密联系国家的根本任务和主要矛盾，具有很强的针对性和指导性，是马来西亚国家发展、社会整合的鲜明向导。

印度尼西亚专业集团执政之后，强调以潘查希拉作为国家意识形态的首要性，并且规定潘查希拉是所有政治和社会组织的惟一基础。至于其他意识形态，包括伊斯兰教，则不允许作为政治组织的基础。[②]这意味着，在一党独大制时期，专业集团的意识形态就是印度尼西亚的国家意识形态，也是另外两个党——建设团结党和印度尼西亚民主党的意识形态。潘查希拉的内容包括五项原则，即信仰神道、人道主义、民族主义、协商一致的民主、社会正义。这一点，略如前述。人们普遍认为，这五项原则是一种“调和”的国家哲学，意在为政府提供一种合法性的意识形态证明，并用以规范和约制反对党行为，清除专业集团在前进道路上的障碍。

二是强调国内政治生活的和谐。新、马、印尼都是多种族、多宗教、多文化的社会，民族之间的和谐对于国家的安定至关重要。在这方面，三国的独大党都从思想上予以了高度重视。新加坡人民行动党在 1991 年提出了“各个种族和所有信仰的新加坡人都赞同并

---

① 转引自马勇《马哈蒂尔与马来西亚的经济发展》，《东南亚》1994 年第 4 期。

② Mochtar Pabottingi, "Indonesia: Historicizing the New Order's Legitimacy Dilemma," in Muthiah Alagappa (ed.), *Political Legitimacy in Southeast Asia*, Stanford: Stanford University Press, 1995, p. 249.

赖以生存的共同价值观”，即：国家至上，社会为先；家庭为根，社会为本；关怀扶持，同舟共济；求同存异，协商共识；种族和谐，宗教宽容。这五种公共价值观的核心精神是通过各种构成（如家庭、社区、种族、宗教等）之间的和睦、和谐来维持和促进国家的稳定。马来西亚巫统在马哈蒂尔出任主席后，提倡多民族、多语言、多宗教、多文化的融合。马哈蒂尔指出，“种族间和谐生活是马来西亚取得卓越成就的关键因素”，“是马来西亚成功的秘诀”。他呼吁马来西亚人民远离冲突与纷争，彼此之间“不要有政治区分，或者种族仇视”。[①] 他在1995年11月召开的巫统代表大会上发表的《勿忘过去、勿忘传统》的演讲中，又强调说，“马来西亚有一个多元种族的人口，土著和非土著应该互相帮助”[②]。同时，他还在《2020年宏愿（Vision 2020）》的政府报告中提出了“马来西亚民族”的概念，他解释说，所谓“马来西亚”民族，就是指华人可以在家里讲华语，马来人可以在家里讲马来语，各自的语言文化、宗教信仰不会改变。不同的只是大家要想到这是同一个国家，不要再分彼此，而要互相容忍和接纳。[③] 在印度尼西亚，新秩序政权对潘查希拉原则做了“惟一正确的解释”，强调“印度尼西亚人民坚持生活团结的原则”，“建设以建国五基为基础的社会意味着建设一个尽善尽美的社会”。[④]

三是注重意识形态对政权合法性的论证作用。这主要包括：强调民主的本国模式，认为西方式的自由民主不适合于东方；强调经济优先主义，把经济建设放在国家各项工作的首位或中心，等等。通过这些论证，一党独大制政权的合法性的程序基础、有效性基础

---

① 《南洋商报》1994年11月19日。

② 《南洋商报》1995年12月3日。

③ 《南洋商报》1995年8月31日。

④ 〔印尼〕苏哈托：《印度尼西亚1996年国情咨文》，《亚太参考》第8期，1997年2月24日。

具备了基本的理论轮廓。

新、马、印尼的一党独大制的意识形态得到了社会大部分民众和团体的认同，从而使国家政权具备了政治合法性的理念基础。在新加坡，经过人民行动党的宣传教育，国民对国家的目标和手段已经形成比较合理而稳定的共识。李光耀提倡的“新加坡人”心态和60—70年代政府经常强调的“生存”意识及危机感得到新加坡人的普遍认同。据调查，90%以上的人称自己为新加坡人；80%以上的人都参加以“新加坡”为标志的国家活动；74%的人表示愿与新加坡生死与共。[1]这说明，在民族与国家的层面上，新加坡人已取得了广泛共识。另据1999年的一项研究，不分种族、性别、年龄、教育和收入水平差异，新加坡人的国家自豪感和个人—国家的心理联系度在世界上23个国家中同历史长得多的美国并列第二，高于日本、英国，仅次于奥地利，表明“新加坡在建设国家方面做得很好”[2]。另外，人民行动党在80年代推崇的儒家思想及90年代提出的“共同价值观”等，也业已为大多数新加坡人所认可。在马来西亚和印度尼西亚，国家意识形态和“潘查希拉”民主经过宣传解释后，也为多数民众、党派、团体所接受。尤其重要的是，在以往较长时间里，这些国家的民众对于以半民主的政治换取经济的较快发展并不表示反感，从而使之成为一党独大制政权具有合法性的理念基础。当然，这些事实并不排除社会上仍有一些反对或不认可执政党意识形态的势力和力量，比如新加坡的反对党、印度尼西亚的伊斯兰教激进分子等。而这在半民主的社会也是完全正常的。

一党独大制确立的意识形态由于得到社会多数人的认同，形

---

① John · S. T. Quah, *Government and Politics of Singapore*, Oxford University Press, 1985, p. 66.

② Tan Ern Ser & Ooi Giok Ling, *Citizens and the Nation—IPS Survey of National Pride and Citizens Psychological Ties to the Nation*, Institute of Policy Studies, 1999. 转引自李国军《新加坡人民行动党的经验与鉴戒》,《探索》2001年第3期。

成了关于国家目标和权力运作的共识，从而有利于国家的政治稳定。不过，这种稳定的程度因具体国家的情况不同而有所差异。在新加坡，反对党基本上提不出对人民行动党政权具有威胁的意识形态，因而很难引起大的政治波动。马来西亚自 1969 年"5·13"事件以后至 1998 年 9 月，基本保持了政治平静。国内大大小小的政党虽然有数十个，但无论在力量还是在意识形态方面都不如国民阵线，因而对政治秩序并不构成威胁。1998 年"安瓦尔事件"后，新的反对党联盟——替代阵线[1] 开始形成，并且在政治民主问题上向国民阵线不断发起攻击。不过，从目前看，替代阵线的兴起尚不至于酿成马来西亚改朝换代的局面。印度尼西亚专业集团在没有竞争对手和反对派声音的情况下，维持了 30 年左右的政治稳定。不过，至 1997 年亚洲金融危机爆发时，这种政治稳定就难以为继了。究其深层次原因，主要是社会上相当一部分人和社会集团对执政党的意识形态产生质疑，对政府的信任发生动摇，进而加重了转型期的政治动荡。

还有一点需要指出的是，新加坡、马来西亚和印度尼西亚因政党制度的意识形态功能而获致的政治稳定具有一定的强制性，换言之，它并不是一种自然生成的状态。这是因为，在政党意识形态上升为国家意识形态的过程中，执政党对反对党、新闻传播媒介等采取了打压政策，使反对派的声音得不到充分、有效地表达。这一方面的情况本书第四章中已有介绍，在此不再作展开。

二、新、马、印尼一党独大制的运行规则与政治稳定

规则是一党独大制合法化政权的重要基础。政党制度的运作越是遵循程序规则，则产生的政权越具有合法性，反之，政权的合法性就越低。新、马、印尼的一党独大制的运作在遵循程序规则方

---

[1] "替代阵线"由以安瓦尔夫人为主席的国民公正党、马来人的回教党、华人的行动党和印度人的国大党四党组成。该阵线的最终目标是取代国民阵线而执政。

面显示出以下特征：

一是按照宪法的要求，定期举行选举，以显示执政党权力来源的合法性。新加坡、马来西亚、印度尼西亚在建国后，纷纷颁行宪法，建立起西方式的议会民主体制，政党通过选举上台执政。其原因，按照亨廷顿的解释，是"这一社会的政治体已经感染了民主的'病毒'，而且即使以前的民主政权不是十分成功，但是对一个真正合法的政府必须建立在民主实践基础之上的信念的迷恋却依然如旧"[1]。这样，执政党就被迫采用民主的说辞和选举的方式来证明其政权的正当性。新加坡从立国至今，一直遵守着建国时期制定的宪法，有定期举行的一人一票的全国公开大选，有合法存在的反对党，反对党可以独立宣布自己的政纲以争取选民支持，议会中的多数党有权组成政府施政。新加坡的选举总体上是自由、公平的，没有像泰国和菲律宾选举那样的舞弊和暴力。新加坡人民行动党自1968年以来连续选举获胜，长期执掌政权。马来西亚政党制度的运作也一直遵循宪法，每五年举行一次大选，通过大选组建政府。马来西亚政党制度的一个特点是它的大选制度一直比较民主，大选的制度化水平比较高。在竞选中反对党可以对执政党进行批评和揭丑，不必担心遭到报复。朝野之间的这种互相监督，使各党为了取得选举的胜利，均力求自律以维护自身形象，如发现有劣迹的官员，一般都给予比较严厉的处罚。这种较为民主的一党独大的政党制度比较能够适应环境的挑战，较少受到外部势力的侵蚀，这是马来西亚政党制度至今没有发生变化的重要原因。而巫统组建的国民阵线执政联盟，就是在这种宪政环境中，每次通过大选获得2/3以上的议席后，合理合法地取得执政地位的。同样，在印度尼西亚，苏哈托政府自恢复1945年宪法后，定期举行人民协商会议

---

[1] 〔美〕亨廷顿：《第三波——20世纪后期民主化浪潮》，三联书店1998年版，第56页。

的选举，并从中选出总统。持不同政见者只要没有群众基础，不被认为是马列主义者和分离主义者，对国家没有损害，都被允许存在。执政党专业集团自1971年恢复普选起，即于每次大选获得压倒性的胜利。至1998年3月，专业集团先后组织了六届政府。①

二是选举的程序规则显失公正，实际上成了独大党粉饰政权合法性的工具。选举是服从者同意的表达②，即服从者以投票选举的方式表达对于统治者的同意。民主选举，按照其真实性质的不同，有真正的民主选举和名义的或装饰性的民主选举之分。前者是选举的(electoral)同意表达，是一种内心的自愿性支持，后者是动员的(mobilized)同意表达，是服从者在一种说服或训导下的无所谓的或不自愿的支持。③当代一些非民主政体往往都有一部宪法和选举法来规定政治权力产生的程序和方式，但这种宪法被萨托利称之为"名义性"或"装饰性"的宪法。④ 通过这种名义性或装饰性的选举而产生的政治权力往往并不具备充足的政治合法性，也可以说，其程序性的政治合法性的基础并不牢固。新加坡、马来西亚和印度尼西亚一党独大制下的选举在很大程度上就属于这种情况。

新加坡的选举在表面上具有自由、公开和竞争的特征，但实际上并不具有真实意义。这主要表现在：首先，执政党通过对政权的控制，尤其对法院的控制，对反对党实行打压。在新加坡，人民行动党几乎独占了整个国家政治权力机构，只给反对党留下很少的活动空间。按照新加坡法律，政府可以不经审讯地任意逮捕政治犯。

---

① 参见温北炎：《印度尼西亚经济与社会》，暨南大学出版社1997年版，第29—33页。

② David Beetham, *The Legitimacy of Power*, Macmillan Education Ltd. 1991, p. 91.

③ David Beetham, *The Legitimacy of Power*, Macmillan Education Ltd. 1991, pp. 93—5.

④ 参见刘军宁：《市场逻辑与国家观念》，三联书店1995年版，第114页。

1963 年人民行动党发动“冷藏”行动计划[①]，逮捕了 100 多名亲共分子以及反对马来西亚的新加坡领袖，使得新加坡的反对党从此一蹶不振，而人民行动党的统治愈益稳固。进入八九十年代后，执政党进一步通过对法院的控制来制裁反对党，使之根本无法壮大到与执政党进行竞争的程度。用国外一位评论家的话说：“在新加坡，通过法律程序迫使一些批评者破产，从而使他们退出政坛，使用诽谤罪起诉来搞倒政敌，是新加坡政界高层惯用的方式。”[②] 这在李光耀和吴作栋等与反对党的交手中时有体现。其次，执政党通过其掌握的选举委员会，对选举程序作有利于自己的规划和设计。这又有几种情况：其一，选区的划分。在新加坡，选区的划分是根据有利于由执政党更多得票的原则来重新安排的，如果某一选区的反对党势力较大，有可能在下一次选举中取得多数，选举委员会就会把这个选区分割为几个选区，或把其中一部分与其他选区合并，通过这种不断进行大幅度的选区划分与重新组合的办法，来分散反对党的选票资源。其二，集选区制的设计。新加坡的选区分为两种，即单选区与集选区，单选区中各党提名单一的候选人参加竞选，集选区的人口与幅员相当于几个单选区，因此由各党选出本党五到六人的群体作为竞选人参加竞选。只要其中一党的竞选群体在选举中获得简单多数，就可以取得国会中相应的四到六个席位。集选区制度明显对执政的独大党有利，因为选区范围越大，执政党获得简单多数的概率越高。其三，大选的时间。执政党政府从宣布大选到正式大选只有两个星期，从候选人提名到投票日只有九天，这就使反对党没有足够的时间展开基层工作，也根本无法有充分时间去争取选民。再次，执政党凭借对城市建设与生活保障基金的

---

① 〔新加坡〕冯清莲：《新加坡人民行动党》，上海人民出版社 1975 年版，第 151 页。

② 转引自萧功秦《新加坡民主启示录——新加坡的“选举权威主义”及其启示》，《战略与管理》2003 年第 1 期。

控制权，来影响选民投票的方向。执政党主持的政府在历次选举中多次表示，如果反对党在某选区的选举中获胜，政府很难为该区拨款，以改善生活条件。这就意味着，在反对党有可能取得选民多数支持的选区，选民如果想得到“组屋翻新计划”、“新新加坡股票”等，他们必须投选人民行动党候选人进入国会。而反对党由于在竞争资源与机会上处于绝对劣势，根本无法形成与执政党分庭抗礼的力量基础。

与新加坡的选举情况相近，马来西亚、印度尼西亚一党独大制下的选举也带有浓厚的装饰性色彩。首先，执政党借助政权的力量对反对党实行打压或施加限制。马来西亚在发生“5·13”种族骚乱后，拉扎克领导的联盟党政府动用紧急法，将很多劳动组织的领导人和反对党的主要人物抓了起来[1]，使反对党遭受沉重打击。印尼在“9·30”事件后，苏哈托以简化政党为由，将专业集团以外的9个政党合并成建设团结党和印度尼西亚民主党。结果这些党由于背景不同，主张各异，而导致组织涣散，力量衰弱。不仅如此，政府还通过法律手段来限制两党的发展，如禁止政府官员加入这两个党，禁止两党在大选期间到县级以下的乡村进行政治活动等。其次，执政党凭借执政地位，通过对选举制度、选举过程的安排，使反对党很难通过正常的竞选渠道取得权力。例如，在1999年11月举行的马来西亚第十届大选中，执政的国民阵线之所以在与反对党联盟替代阵线的竞争中获胜，其中一个很重要的原因就是国民阵线运用行政权力为本党争选民争席位，如选择最有利的大选时机，提供财政拨款和选举费用，通过划分选区的方法保证自己的候选人胜出，给教师和公务员加薪发花红，提出减税加薪的财政预算案等。例如，选择在1999年底大选，就使60多万新选民无法参与投

---

① Harold Crouch, *Government and Society in Malaysia*, Cornell University Press, 1996, p. 97.

票。这些新选民绝大部分是年轻人，一般认为他们之中的大多数会支持反对党。印尼在新秩序政权时期，总统苏哈托手中掌握着对相当数量议员的任命或提名权，从而使选举的意义大大减弱。

总之，在新、马、印尼的一党独大制下，政党制度的运作合乎一定的程序规则，但这些规则及其实施主要为执政的独大党所掌控，对执政党有利，而反对党几乎没有透过正当选举途径上台执政的机会，从而选举在这些国家也就成了验证政权合法性的一种礼仪或形式。

一党独大制的运行规则导致以下两个相互关联的后果：首先，政府在相当长时期内获得了政治合法性的规则基础，但这种基础并不稳固。在一党独大制时期，新加坡、马来西亚、印度尼西亚都具有较高的投票率。这固然与政府的某些强制措施有关[①]，但也不排除多数选民对该制度的认同。执政党赢得选举胜利，在相当程度上体现了人民对执政党既有表现的满意。这一点，于无形中增加了政府权力的合法性。但另一方面，由于反对党力量的受压制以及选举制度中的一些不公正安排，使得国家权力的转移无章可循，或者说，在现行制度下，不可能发生规范、有序的权力转移，这样就降低了选举应有的效力，损害了政权合法性的规则基础。而且，随着经济的发展和社会结构的进化，选民对真正自由、公正的选举的需求会越来越高，从而旧有选举制度的合法化效能还会进一步降低。

其次，促成了较长期的政治稳定，不过，这种政治稳定具有强制性，在印度尼西亚还表现出了明显的不可持续性。一党独大制由于确立了政权合法性的规则基础，在社会中培育了关于国家权力规则的共识，因而有利于促成社会的政治稳定。然而，在新加坡、马来西亚和印度尼西亚的一党独大制条件下，这种政治稳定带有相

---

① 例如在新加坡，选民如无故不投票，即会暂时失去选举权，而恢复这一权利，须缴交一定量的罚金。

当程度的强制性，是执政党通过各种手段强力维持的结果。它并不表明反对党会永远保持沉默，事实上，只要有突破现行规则的机会，它们就会寻求制度外的更大发展空间，从而打破既有政治稳定的格局。在马来西亚，由"安瓦尔事件"引发的波动已经显露出这方面的迹象。事件发生后，反对党掀起了轰轰烈烈的"政改运动"，成千上万的各族民众上街示威游行，声援安瓦尔，造成马来西亚政治局势的空前紧张。而在印度尼西亚，以1997年亚洲金融危机的爆发为导火索，各反对党迅速形成了反体制的力量。伊斯兰教师联合会和回教伊斯兰社会运动，以及梅加瓦蒂领导的印度尼西亚人民党等主要反对党和著名反对派人士纷纷抓住时机，不断地把群众斗争和反对党活动推向高潮，以至于连苏哈托在中爪哇的故乡都出现了大规模的"反苏"暴乱。最终苏哈托不得不在各方的压力下宣告辞职，印度尼西亚也在动荡不安中走上了多党制的发展轨道。有学者用了三个三来形容苏哈托高压统治的垮台："30年的鸦雀无声（从1966年3月到1998年5月，苏哈托统治印度尼西亚共32年）；三个月的街头骚动（1998年3月10日苏哈托未经投票第七次当选印度尼西亚总统，引发民众抗议，5月21日苏哈托下台）；三天之内土崩瓦解（1998年5月19日至21日，苏哈托从公开表示不辞职到公开辞职）"[①]。这表明，印度尼西亚的反对党和民众对于以往的选举规则缺乏深刻认同，或者说，只存在被迫意义上的"认同"，而这种认同是不能维系长久的，只要条件改变，它就会随之发生变化，也因此由它所营造的政治稳定具有不可持续性。

三、新、马、印尼一党独大制的有效性与政治稳定

如果说一党独大制的合法化能力在规则基础方面还存在若干不足的话，那么其合法化能力的重要支撑当属其有效性。事实上，一党独大制在发展经济、维护公平方面确有其不可替代的优势。

---

① 庄礼伟：《"弱国家"形态及其根源：印尼的案例》，《东南亚研究》2003年第2期。

首先，在一党独大制时期，新加坡、马来西亚和印度尼西亚的经济都实现了高速增长（参见表 6—1）。

新加坡是一个资源贫乏的“海岛”，历史上主要靠转口贸易和为英国驻军服务的收入来维持，1962 年人均国内生产总值 379 美元。人民行动党掌权后高度重视经济发展。在六七十年代，“新加坡政治领袖集中关心的是经济发展而很少关注政治发展尤其政治参与”[1]。人民行动党领导人认为，国富才能民安，搞好经济建设是维护人民行动党执政的最好办法。因此，自 1959 年上台执政至今，人民行动党就一直把发展经济作为头等大事来抓，从而使新加坡创造出了令人惊羡的经济奇迹。1965—1973 年，国内生产总值年均增长率达到 12.7%[2]。经过 1973 年的石油危机后，政府开始调整经济结构以实现更高的经济增长。结果 1976 年即实现了经济复苏。此后，人民行动党政府又提出进行“第二次工业革命”、开展生产力运动。这些举措使新加坡 80 年代的国内生产总值保持了年均 7.2%的增长率。[3] 进入 90 年代后，尽管受国内外经济环境变化的影响，新加坡在 1990—1998 年仍保持了国内生产总值年均 8.0%的增长速度[4]，1998 年人均国内生产总值达到 26000 美元[5]。现在，新加坡已经成为东南亚的科技、通讯、金融、运输、设计和服务中心，人均国民生产总值达到 2 万美元，即将跨入发达国家的行列。

在马来西亚，国民阵线的高层领袖在价值观念上表现出强烈

---

① Joh S. T. Quah, Chan Heng Chen and Seah Chee Meow (eds.), *Government and Politics of Singapore*, Singapore: Oxford University Press, 1985, p. 21.

② 转引自王瑞贺编《新加坡国会》，华夏出版社 2002 年版，第 14 页。

③ 转引自郑励志主编《快速发展中的亚太地区经济》，上海财经大学出版社 1996 年版，第 5 页。

④ 世界银行：《1999/2000 年世界发展报告》，中国财政经济出版社 2000 年版，第 247 页。

⑤ 李国军：《新加坡人民行动党的经验与鉴戒》，《探索》2001 年第 3 期。

的现代倾向。他们站在世界的高度来定位马来西亚的政治、经济地位，并以此为基础来确定个人及执政党的目标任务。因此所形成的政策，如拉扎克的"新经济政策"、马哈蒂尔的"新发展政策"[①]等，都具有鲜明的现代化导向。这些政策除注意平衡民族关系外，特别把发展经济放在优先地位来考虑，认为只有高速经济发展才能为解决国内民族矛盾创造条件。这些建立在大多数人认可基础上的经济政策经过细化后形成的发展计划、目标等，对各民族均具有凝聚和激励作用，并有效地把马来西亚推进到现代化的进程中来。在60年代，马来西亚GDP年均增长率为6.5%，70年代为7.5%，1980—1987年为5%，1988—1996年期间上升到8.6%，这一速度已接近经济发展最快的亚洲"四小龙"经济高速增长时期的水平。[②]1997年亚洲金融危机爆发后，马来西亚的经济发展受到很大影响，1998年经济增长-7.4%，但随即恢复增长势头，1999年增长率达6.1%，2000年达到8.3%，2001年受世界经济减缓的影响，东亚不少国家经济出现负增长，而马来西亚仍取得0.4%的增长[③]。

印度尼西亚的经济在1965年苏哈托上台时已濒临崩溃的边缘[④]。为了获得及维持政权的合法性，苏哈托政权面临的头等任务即是重建国家经济。而经过简化后的政党制度则为多数人集中精

---

① "新经济政策"在1970—1990年实施。该政策的目标是消除贫困和社会重组，要求马来人持有公司股份的比率到1990年达到30%。"新发展政策"始于1990年。该政策将发展问题放到首位，强调经济增长与利益分配的均衡发展，鼓励民族间的经济合作，不再强调股权结构问题。

② 参见世界银行：《1999/2000年世界发展报告》，中国财政经济出版社2000年版，第118页。

③ 参见 http://weaso.com/Article/bylw/jjgl/200506/Article—17244.html/。

④ 1960年至1965年，印度尼西亚年均通胀率250%，1966年高达650%。外债超过20亿美元，外汇存底由1959年的二亿五千九百万降至1963年的八百万美元。Cf. Leo Suryadinata, *Interpreting Indonesian Politics*, Singapore: Times Academic Press, 1998, p. 11. 沈红芳：《东亚经济发展模式比较研究》，厦门大学出版社2002年版，第231页。

力搞经济建设创造了条件。在苏哈托执政的32年中,印度尼西亚的国民经济以年均6%的速度增长,走在发展中国家的前头。人均收入从1967年的80美元增至1990年的1,100美元[①],进入世界中等收入国家的行列。通货膨胀率在80和90年代控制在10%以下。[②] 事实上,由于新秩序政府在经济上的良好表现,已为苏哈托赢得印度尼西亚"建设之父"的美称,而"经济奇迹"之类的词汇也常被用来形容快速发展的印度尼西亚经济。可以说,正是在新秩序政权的领导下,印度尼西亚由一个极度贫弱的国家,发展成为世界上经济发展最快速且最成功的国家之一。

一党独大的政党制度所以能促进经济的快速发展,大致有以下几方面的原因:首先,一党独大制为经济的较快发展提供了稳定的社会政治环境。在一党独大制下,没有激烈的党争,政府可以专心致力于经济建设,政府政策具有连续性和持久性。其次,执政党和国家政权的一体化程度较高,关系稳定,议行合一,提高了决策和执行效率。这是政党制度推进经济快速发展的体制保证。再次,一党独大制具有强大的整合功能,能有效地组织起各种社会资源投入到现代化的进程中来,推动经济发展。最后,执政党的政策具有鲜明的现代化导向性,能够引导国家走上现代化的轨道,例如,在现代化的不同发展阶段及时制定或调整发展战略,引领经济向着更高水平、更高层次、更广领域发展。

谈到一党独大制与经济发展的关系,有必要引入一个中间变量——腐败,以区分一党独大制与经济发展关系的不同质量。腐败是政府官员直接或间接地滥用公共权力和公共资源牟取私利。腐败同权力的高度集中有关,对经济发展具有巨大的负面影响。一党

---

① 参见沈红芳:《东亚经济发展模式比较研究》,厦门大学出版社2002年版,第231页。

② 参见温北炎:《印度尼西亚经济与社会》,暨南大学出版社1997年版,第62—63页。

独大制是集权体制的重要组成部分，容易为腐败提供方便之门。因此，一党独大制如果不能有效地防范腐败的滋生，则势必会阻碍经济的发展，并最终损害政党制度的有效性。根据“透明国际”(Transparency International，德国一家非官方研究机构)公布的资料，在 1995 年至 1999 年，东南亚五国中严重腐败的国家为印度尼西亚、泰国和菲律宾，较廉洁的国家为马来西亚，廉洁的国家是新加坡[1]。新加坡之所以能成为廉洁国家，主要原因有两方面：一是它的精英主义具有较强的现代性，在那里，人们并不认同用送礼来加强自己的社会地位和获取利益。二是人民行动党一党长期执政，垄断政治并握有很大财权。财力充沛使执政党不必为了竞选或推行其政策而从社会上筹款，也就不必取悦于利益集团，它可以超越于各种利益集团之上而实行比较“公平”或自主的政策，从而不致影响经济的发展。马来西亚的执政党及政府官员较为廉洁，同时也存在一定程度的腐败。同东亚多数国家存在的腐败方式一样，马来西亚执政党和政府通过与某些大商业集团建立密切的联系网络而聚敛了金钱，不过比其他国家要少一些。由于其一党独大制具备较高的制度化水平，在制度框架内，反对党可以对执政党施加监督，因而其执政党和政府的腐败受到约制，这为国家的经济发展创造了条件。在印度尼西亚，腐败与发展并存。印度尼西亚的腐败是以苏哈托家族为核心的，执政党、政府和苏哈托家族连为一体的国家垄断式的腐败。执政的专业集团及政府的各个层级与金融界、企业界的关系比其他东亚国家的更为密切，苏哈托家族和一些高官以控股、委派经理和直接进行管理等各种方式对很多大型企业进行直接控制，利用非法和“合法”的手段控制和占有大量财产。腐败造成的严重后果包括：(1)低效率的政府采购和私有化；(2)拖延和

---

[1] 参见许可：《东南亚国家的腐败与经济发展》，《南洋问题研究》2000 年第 3 期。

繁文缛节;(3)受贿所得的低效使用;(4)社会发展失衡;等等[①],而这些最终导致投资和经济增长速度降低,并诱发经济危机。这些后果在印度尼西亚1997年的金融危机中可以被一一验证。

其次,新加坡、马来西亚、印度尼西亚的执政党高度重视维护社会公正,注重运用经济手段促进收入的公平分配。

新加坡人民行动党政府在重视发展经济的同时,始终注意改善收入分配状况。在人民行动党领导人看来,执政党能否让所有人民都分享到独立和经济发展的成果直接关系到国家能否长治久安。为此,人民行动党积极推行"让人民分享蛋糕"的政策,例如实行教育津贴、兴建公共组屋、实行公积金制、征收累进个人所得税等,来缩小贫富差距。据统计,新加坡的低收入阶层在几十年间已明显减少(低收入标准在60年代为月收入200新元以下,在80年代则是400新元以下),1967年,新加坡的低收入阶层约有31.5万人,占就业总人数的60%;1987年下降到只有20.1万人,占就业总人数的17.1%。[②]同时,绝对贫困家庭的比例也迅速减小。50年代中期大约有21%—24%的城市家庭无法达到最基本生活标准。70年代初,绝对贫困家庭的比例降至7%,80年代初又下降到0.3%。具有较高收入和较高地位的中等阶级的人数不断扩大。收入分配状况不断改善。以个人收入分配的基尼系数来衡量,1966—1980年新加坡的基本尼系数由0.4983降至0.4194[③],这说明其收入差距是趋向缩小的。

在马来西亚,收入分配情况在工业化发展过程中,尤其在20世纪70年代重工业发展时期有所恶化。但是,马来西亚政府在20

---

① 参见苏珊·阿克曼:《腐败的政治经济学》,载〔美〕金伯利·A.艾略特主编:《腐败与全球经济》,北京出版社2000年版。

② 参见李路曲:《新加坡社会发展中的政治稳定机制》,《亚太研究》1993年第2期。

③ 参见马勇:《经济发展与社会稳定》,《亚太研究》1994年第6期。

世纪70年代开始大力推行的“新经济政策”(简称NEP),以及之后的面向出口的工业发展的努力,抵消了工业化发展对收入分配所产生的负面影响,从而使收入分配情况在之后的较长时期内逐渐有所改善(参见表6—5)。马来西亚国民阵线政府推行的“新经济政策”,其实质是强化国家推动种族之间再分配的作用。新经济政策的战略目标是:(1)为全体马来西亚人民(不论其种族)增加就业机会,提高收入水平,缓解直至消灭贫困;(2)加速重构马来西亚社会,纠正经济发展的不平衡,以减少乃至最终消灭因经济作用而导致的种族差别。实践证明,新经济政策在保障各种族之间的公平、缓解城乡贫困方面发挥了重要作用。以1970年与1987年相比较,农村地区的贫困户比重从58.7%降至1987年的17.3%,城市地区则从21.3%降至8.1%。[①] 在此基础上,以巫统为首的国民阵线又在90年代初提出了“新发展政策”,鼓励各族人民共同发展,平等分享国家财富。从基尼系数的分布情况看,马来西亚1970年的基尼系数为0.475,1989年为0.484,1995年为0.462,1997年为0.467(见下表)。由此可见,其收入不平均现象在经历了七八十年代的高峰后正逐步有所好转。

表6—5　1970—1997年马来西亚收入分配的分布

调查年份	以美元计算的人均GNP	占国民收入的%		基尼系数
		收入最低的40%人口	收入最高的20%人口	
1970	401	3.4	55.9	0.475
1989	2,350	12.9	53.7	0.484
1995	3,620	—	—	0.462
1997	4,680	—	—	0.467

资料来源:沈红芳:《东亚经济发展模式比较研究》,厦门大学出版社2002年版,第279页。

① 参见乔莫、戈梅兹:《多种族国家马来西亚的租金与发展》,载〔日〕青木昌彦主编:《政府在东亚经济发展中的作用》,中国经济出版社1998年版,第414页。

印度尼西亚在经济增长过程中,收入分配情况也趋于恶化。主要表现在:东西部地区经济发展存在差距;财富集中,分配不均;社会贫富差距拉大。这种两极分化的现象是社会政治不稳定的根源,引起了印度尼西亚政府的重视。总统苏哈托提出了"经济民主"的口号,明确表明了印度尼西亚"分享增长"的政策原则。另外,政府还意识到,经济发展、社会均衡和国家稳定三者不可偏废。"任何一个方面受到干扰,即使经济增长了,但是没有实现社会均衡及嫉妒恶化,最后将导致社会动乱。"[①] 为了消除社会贫富差距,政府采取了一系列重要措施,包括:引导并激励外资与本国大资本投资于东部和落后地区;政府拨出巨款,用于爪哇岛外地区的开发;要求大企业集团向合作社转让企业股份,帮助中小企业发展;增加对地方与农村建设的财政开支,以缩小城乡差别;向人民提供廉价住宅等。印度尼西亚政府的努力取得了显著成效。国家的收入分配状况呈现出比较均衡的状态。1996 年,印度尼西亚收入最低的 40% 的人口占国民总收入的 19.3%,收入最高的 20%的人口的收入所占的比重为 44.9%。同年的基尼系数为 0.365。城乡贫困人数的比例在 1970 年至 1996 年间骤然下降,城乡贫困人数的比例从 1970 年的 605 降至 1996 年的 11.3%,全国的贫困人数则从同期占人口总数的 70%降至 22.5%。[②]

新加坡、马来西亚、印度尼西亚的一党独大制的有效性导致两方面后果:

一是政府在相当长时期具备了政治合法性的有效基础,但这种基础并非是永久牢固的。这主要是因为,在现代化的成长阶段,社会对于政党和政权的需求主要在于经济增长和社会公平,政

---

① 温北炎:《印度尼西亚经济与社会》,暨南大学出版社 1997 年版,第 169 页。

② 参见沈红芳:《东亚经济发展模式比较研究》,厦门大学出版社 2002 年版,第 280—281 页。

党制度只要能满足这些需求，就能赢得大多数人民的支持，政权也因此具备了合法性的有效性基础。不过，这种有效性基础的质量在性质不同的政府那里是有所区别的。新加坡和马来西亚的政府属于国家利益型政府。执政党及政府以国家、社会和人民的利益为重，具有强烈的国家现代化意识，能制定正确的国家现代化发展战略和政策；注重利用自身的权威进行社会动员，推进国家发展，因而其有效性相对强大而持久。印度尼西亚苏哈托政府介于国家利益型政府与个人（集团或家族）利益型政府之间，它在增进国家利益、推进现代化进程的同时，也为个人（集团或家族）牟取私利，给经济发展和社会财富的公平分配造成一定程度的负面影响，因此其有效性呈弱态和下滑的趋势。另外，从长远发展的角度看，三国执政党政权合法性的有效性基础具有不可靠性。因为经济发展有其自身的规律，政治制度并不能完全左右经济发展的方向和水平。正如罗荣渠先生指出的，"绝不是说国家即政治权力在经济落后的国家推行现代化的大变革进程中可以无限度地集中化与扩大化。滥用政治权力而忽视了经济的发展规律，终究会受到历史的惩罚，甚至导致反现代化的倒退"，而"过分地集权与干预也导致官僚政治的巨大膨胀，给腐败行为大开方便之门，特别是可能造成经济生活的政治化(the politicization of economic life)"。[①] 这些都表明，以有效性作为一党独大制政权的合法性基础存在弱点。当经济发展因不可抗力而出现停滞或衰退，社会两极化现象严重时，政府就可能面临由此产生的合法性危机。[②]印度尼西亚苏哈托政权的垮台可以说是这方面的一个明显例证。

二是促进了较长期的社会政治稳定。一党独大制由于能实现

---

① 罗荣渠：《现代化新论》，北京大学出版社 1993 年版，第 189 页。

② Cf. Edward C. Epstein, "Legitimacy, Institutionalization, and Opposition in Exclusionary Bureaucratic Authoritarian Regimes: The Situation of the 1980s", in *Comparative Politics*, No. 17, October 1984, pp. 37－54.

经济发展,促进财富的公平分配,因而在一定时期内满足了社会的主要需求,有利于增进社会对执政党和政权的认同,从而有助于实现社会政治的稳定。以新加坡和马来西亚为例。随着经济的发展,两国工人在七八十年代的罢工、停工次数及参加人数不断走低或消失(参见表6—6)。在一些发展中国家频繁出现的街头暴力、种族骚乱、反政府游行等,在这两个国家几乎很少发生。另外,即使是在发展水平相对落后的印度尼西亚,国家的政治稳定也是前所未有的。苏哈托及其领导的专业集团政府平稳地执掌国家权力达30年之久,其间未曾发生大的针对政府的暴力行为。

当然,应该认识到,这一基于有效性的政治稳定只能是相对的。原因在于,一是社会中一直存在一部分追求民主的力量,他们并不认同经济发展和财富的公平分配是政权合法性的充分基础。随着力量的上升,这部分势力在时机成熟时就会点燃下次不稳定的火种,引起政治动荡。二是如上面所谈到的,以有效性作为政权

表6—6 马来西亚和新加坡罢工及停工次数/人数(1973—1982年)

		1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
马来西亚	罢工/停工次数	74	95	73	81	43	48	34	38	31	28
	人数(千人)	15.6	22.0	12.5	20.2	8.2	7.5	7.5	5.0	6.8	3.5
新加坡	罢工/停工次数	5	10	7	4	1	0	0	0	0	0
	人数(千人)	1.31	1.90	1.86	1.57	0.4	0	0	0	0	0

资料来源:宋镇照:《东协国家之政经发展》,五南图书出版公司1996年版,第212页;W. G. Huff,*The Economic Growth of Singapore*,Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 295.

合法性的基础具有不可靠性,因而当经济衰退时,民众会把各种不满发泄到政府头上,对政府产生厌倦情绪,这样,在没有其他政治共识予以填补的情况下,会引起激烈的政治动荡。1997年亚洲金融危机爆发后,马来西亚和印度尼西亚的经济都受到沉重打击。特别是印度尼西亚的经济,借用Hal Hill的话说,“像一只勇猛的老

虎奇怪且突然地死亡了"[①]。伴随着经济困难而来的，则是政治上的动荡不安。在马来西亚，是发生了由"安瓦尔事件"而引起的大规模游行、示威，马哈蒂尔政权一时处于风雨飘摇之中。而在印度尼西亚，除了蔓延各地、此起彼落的骚乱外，要求政治改革的声音一浪高过一浪，并最终导致了苏哈托政权的垮台和专业集团党执政地位的丧失。三是经济成长到一定阶段后，人们对政党制度有效性的重视会逐渐减弱，而对政党制度满足政治参与的要求会不断提高，这在无形中降低了人们对一党独大制合法化效能的评价。而且，只要政党制度不能满足这些参与愿望，则由此引起政治不稳定的危险就会持久存在。

① Hal Hill, "The Indonesian Economy: the strange and sudden death of tiger", in Geoff Forrester and R. J. May (eds.), *The Fall of Soeharto*, Singapore: Select Books, 1999, pp. 93—103.

结　论

本书在设定的理论框架下，通过对东南亚五国政党制度的多重属性及其与政治稳定关系的全面考察、分析和论证，得出以下结论。

（一）**现代化中国家的政党制度要促进政治稳定，必须具备三个条件，即政党制度要适合于特定社会生态的要求、具备较高的制度化水平和强大的合法化能力。这三个条件相互联系、互为补充，共同构成政党制度实现政治稳定功能的前提。**

这一点既是全书的中心命题，也是本书的基本结论。从前面的理论分析和实证研究可以看出，造成现代化中国家政治不稳定的原因主要是三个，即整合危机、参与危机和合法性危机。整合危机，表现为变革社会中的人们还没有形成对新的政治共同体的认同感，民族国家在很大程度上还缺乏权威，各地区、各民族之间经常会发生冲突（特别是暴力冲突）。参与危机，是指现代化中国家由于体制不健全，没能及时有效地引导、吸纳和控制新兴政治力量高涨的政治参与要求，结果导致这部分力量通过暴力手段进入政治领域。合法性危机，是指政治权力由于丧失合法性基础而产生的危机。这里说的合法性基础，主要是指意识形态、规则和有效性。政党制度作为整合社会的机制、组织和扩大政治参与的制度性安排，以及政治权力合法性的源泉，同这些危机密切关联。政党制度要促进政治稳定，必须适应特定社会生态的要求以解决整合危机、具备较高的制度化水平以缓和参与危机、具备强大的合法化能力以克服合法性危机。

政党制度适应特定社会生态的要求，意味着政党制度促进社会政治稳定，必须与所在社会的政治、经济、文化条件相适应。惟其如此，政党制度才能与周边环境保持协调平衡，才能从环境中获得持久生存所需的“养料”，进而实现社会的整合和政治稳定。离开了这一条，任何在西方发达国家运行平稳的政党制度，在现代化中国家都可能发生变异甚至变质，并且加深社会的分裂，造成政治的不稳定。这一点在战后包括泰国、菲律宾和印度尼西亚在内的众多现代化中国家已经得到证实。政党制度促进政治稳定，还必须具备较高的制度化水平。制度化是一种政治体制成熟的标志。政党制度只有实现制度化，达到较高的制度化水平，才能为现代化中分化出来的新兴社会势力提供参与政治的管道，才能有效地将这部分力量团结、吸纳甚至同化于政治发展过程之中，进而避免或防止“参与爆炸”的发生。另外，政党制度强大的合法化能力对于政治稳定也至关重要。政党制度建构意识形态、运作规则及增进有效性的能力越强，则执政党和政府的合法性基础越牢，从而越有利于政权的稳固和政治的稳定。

另外，需要指明的是，尽管现代化引起政治不稳定的三种危机在理论上可以区别开来，但在实际中它们往往相互交织，共同加深政治不稳定的程度。因此，政党制度满足政治稳定的三个条件不是孤立的，而是一个互相联系的有机整体。政党制度只有在这三方面同时达到比较理想的状态时，才能取得较长期的政治稳定。

在经验上，不少现代化中国家的政党制度（如本书所分析的泰国、菲律宾和印度尼西亚的多党制或两党制）往往并不具备以上条件，因此，在以往时期，它们未能有效地克服现代化引起的整合危机、参与危机或合法性危机，因而遭遇了程度不同的政治不稳定。而那些保持了较长期政治稳定的国家（如新加坡和马来西亚），其政党制度正好在该时期大体具备了以上条件。

（二）政党制度的社会生态、制度化水平和合法化能力，一同处

于不间断的运动变化当中，它们的变化共同推动着政党制度向着更加符合民主要求的方向发展。

民主是人类的共同理想，也是实现政治稳定的根本途径。政党制度促进政治稳定的三个条件，从根本上讲，就是要使政党制度符合于民主政治的要求。

民主作为政治稳定的手段，其作用表现在三个层面：首先，民主有利于最大限度地实现社会整合。从希罗多德开始，民主，首先也是最重要的，是意味着人民的统治。由于人民有权参与管理国家事务，因此，他们对于政治的关心将使他们在无形中增强对民族国家的认同感和整体意识。其次，民主促进广泛的政治参与。在民主制度下，各种社会力量有着通畅的利益表达渠道，从而有力地保证了民众对政治的广泛参与，参政程度的提高又加强了政权的统治基础和权威。第三，真实的民主政权经由公开、公平、自由的竞争性选举而产生，天然地具有合法性。而在政府有效性不足的情况下，选民可以运用手中的选票选举产生新的政府，从而不至于引起权力交替的危机。所以，政治民主对于政治稳定至关重要。作为例证，印度可以说在这方面提供了一些参考经验。[①]

民主是美好的，但民主也是有条件的。这至少意味着相互关联的两个方面：经济发展以及对民主的共识。经济发展后，为民主所需的社会结构、文化素养、参与意识等才可能逐步跟上。另外，在现代化中国家，民主要获得长久的生命力，还必须以人民对民主价值的深刻认同作为前提。

---

① 印度的工业化、现代化进程是极其艰难的，人口众多、资源贫乏、社会结构复杂、社会矛盾尖锐，这些都构成了印度社会发展的障碍，孕育着现代化道路上的危机。但是，令人称奇的是，印度在独立后的50多年中始终保持了基本的政治稳定。自1947年建立民主政体至今，印度的议会选举基本上能按期举行，政权的更迭也较为正常和平稳，历届政府行使职权基本上符合宪法规定的程序。这表明，民主政体具有维护政治稳定的能力。

必须体认到，在包括东南亚在内的现代化中国家，伴随着政治、经济、文化的正向变迁，公民参与意识的增强，以及民众对于权力主体合法性要求的不断提高，发展民主政治的条件正逐步趋于成熟。

民主条件的成熟对于政党制度的发展提出了鲜明的时代要求。这就是，现代化中国家的政党制度，必然要经由以往不规则的或非真实的竞争性政党制度向着规范的、真实的竞争性政党制度转变。我们注意到，在东南亚，具有实质意义的竞争性政党制度虽然由于社会生态、制度化水平及合法化能力等方面的原因而命运多舛，但在近20年来，这种趋向则一直存在并发展着。不仅菲律宾、泰国的多党竞争在逐步走向规范化，而且一度实行一党独大制的印度尼西亚也于20世纪末恢复实行竞争性多党制。表面看来，印度尼西亚政党制度的变化似是向过去的简单回归，实则其基础和质量同前期相比已经有了很大变化。换用形象的话说，这种变化体现为一种螺旋式上升的过程。马来西亚和新加坡政党制度的变动相对缓慢，这主要是基于两个方面的原因：一是现行政党制度的合法化能力还有较大的施展空间，特别是其中的有效性基础仍在继续发挥作用。二是执政党领袖对于政治变革进程的引导和调控。但不管怎样，这两个国家的政党制度毕竟在发生缓慢变化，其共同特点，就是反对党正在从以往“陪跑者”的角色逐步向真实的权力竞争者转变。

（三）受社会生态环境变化及政党制度变迁的影响，现代化中国家的政治稳定状态将出现由过去的不稳定、强制型稳定向机制型稳定的转变。

政治不稳定是现代化中国家的一种政治常态。它一般与现代化的较低阶段相联系，表现为：受政治体制和政治结构的不合理、经济的不发展和社会结构的不分化以及传统臣民文化束缚的影响，整个社会处于低度整合状态，民众的参与意识淡薄，政治权力

的合法性低。在社会从传统向现代的变革过程中，这些因素容易直接或间接地引起政治的不稳定。东南亚国家在独立初期出现的政治混乱即属于此种情形。在这种情况下，现代化中国家的两党制、多党制极为软弱，其不成熟和低效率的特征只能加剧政治的不稳定。

强制型政治稳定出现于现代化的较快成长阶段。它的合适载体是威权政权。这种政权明显带有非自由民主的特征，包括：限制和打击反对党的发展，实行严厉的舆论控制，建立广泛、严密的社会控制体系，对反叛行为予以镇压等。强制型政治稳定往往同经济上的较快成长相联系。这是因为，它为经济发展营造了良好的宏观政治环境，有利于增强国家政权的作用，使政府在制定经济发展战略、构建市场经济体系、促进资源合理分配方面发挥更大效能。而经济的发展由于满足了民众最基本的需求，因而又反过来促进了政治稳定。但这种稳定是存在缺陷的，也就是说，一旦政权施加的强制超出了社会所能容许的范围时，它就会朝向公开的冲突演化。另外，在威权政治下，经济的发展或不发展都可能导致政治稳定走向其反面。经济发展到一定阶段后，民众追求物质利益的兴趣相应会有所下降，而对于民主权利的追求会不断上升，从而迫使威权政权走向崩溃。另一方面，经济不发展或遇到挫折，威权政权又会丧失合法性的有效性基础，遭逢合法性危机，从而面临政治上的不稳定。在东南亚，一党独大制的政党制度是威权政体的重要组成部分，它对于强制性政治稳定的维持一度发挥过重要作用。但如前面所分析的，这种政党制度的运行规则具有非真实性的特征，这样，随着民主条件的成熟，或在经济出现波动时，其面临转型的压力将越来越大。

可以说，政治不稳定以及强制型政治稳定都是现代化在特定阶段的产物。随着现代化进程的推进以及政党制度向着民主化方向的发展，在未来时期，现代化中国家的政治稳定状态必然会发生

由以往的不稳定、强制型稳定向机制型稳定的转变。其理由：一是经济的增长和国民生活水平的提高，正在消除以往产生政治不稳定的经济根源；二是大众参与意识的增强以及公民政治文化的形成，正在消除以往引起政治不稳定的政治和文化根源；三是政党制度向着民主化方向演进的趋势，为机制型政治稳定创造着有利的制度条件。可以设想，包括东南亚国家在内的现代化中国家的政治发展在经历了以往的种种曲折和磨难后，最终必将走上民主、稳定的坦途。

参考文献

一、中文文献

1.〔美〕加布里埃尔·阿尔蒙德、宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,上海译文出版社 1987 年版。

2.〔美〕阿尔蒙德、小鲍威尔:《当代比较政治学——世界展望》,商务印书馆 1993 年版。

3.〔美〕加布里埃尔·阿尔蒙德:《公民文化》,华夏出版社 1989 年版。

4.〔以〕S. N. 艾森斯塔得:《帝国的政治体系》,贵州人民出版社 1992 年版。

5.〔美〕西摩·马丁·李普塞特:《政治人——政治的社会基础》,上海人民出版社 1997 年版。

6.〔美〕西摩·马丁·李普塞特:《一致与冲突》,上海人民出版社 1995 年版。

7.〔美〕格林斯坦、波尔斯比编:《政治学手册精选》上卷,商务印书馆 1996 年版。

8.〔美〕杰克·普拉诺等:《政治学分析辞典》,中国社会科学出版社 1986 年版。

9.〔英〕戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社 1992 年版。

10.《中国大百科全书卷》政治学卷,中国大百科全书出版社 1992 年版。

11.〔美〕迈克尔·罗斯金等:《政治学》,华夏出版社2002年版。

12.〔美〕戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,华夏出版社1989年版。

13.〔美〕乔·萨托利:《民主新论》,东方出版社1997年版。

14.〔美〕亨廷顿:《第三波——20世纪后期民主化浪潮》,三联书店1998年版。

15.〔美〕罗伯特·达尔:《现代政治分析》,上海译文出版社1987年版。

16.〔美〕罗伯特·达尔:《论民主》,商务印书馆1999年版。

17.〔美〕安东尼·奥罗姆:《政治社会学》,上海人民出版社1989年版。

18.〔美〕安东尼·奥罗姆:《政治社会学导论》,浙江人民出版社1989年版。

19. 王沪宁:《比较政治分析》,上海人民出版社1987年版。

20. 王浦劬主编:《政治学基础》,北京大学出版社1995年版。

21. 李景鹏:《权力政治学》,黑龙江教育出版社1995年版。

22. 邓元时、李国安主编:《政治科学原理》,重庆出版社2003年版。

23.〔德〕哈贝马斯:《交往与社会进化》,重庆出版社1989年版。

24.〔德〕马克斯·韦伯:《经济与社会》(上卷),商务印书馆1998年版。

25.〔德〕哈贝马斯:《合法性危机》,上海人民出版社2000年版。

26. 时和兴:《关系、限度、制度》,北京大学出版社1996年版。

27. 马宝成:《论政治权力的合法性基础》,北京大学博士学位论文,1999年5月。

28.〔日〕山口定:《政治体制》,经济日报出版社1991年版。

29. 罗荣渠:《现代化新论》,北京大学出版社 1993 年版。

30. 罗荣渠:《东亚现代化:新模式与新经验》,北京大学出版社 1997 年版。

31. 〔以〕S. N. 艾森斯塔德:《现代化:抗拒与变迁》,中国人民大学出版社 1988 年版。

32. 〔美〕西里尔·E. 布莱克编:《比较现代化》,上海译文出版社 1996 年版。

33. 〔美〕西里尔·E. 布莱克:《现代化的动力》,四川人民出版社 1988 年版。

34. 〔美〕塞缪尔·亨廷顿等:《现代化:理论与历史经验的再探讨》,上海译文出版社 1993 年版。

35. 〔日〕富永健一:《日本的现代化与社会变迁》,商务印书馆 2004 年版。

36. 〔美〕塞缪尔·亨廷顿、琼·纳尔逊:《难以抉择》,华夏出版社 1988 年版。

37. 〔美〕塞缪尔·亨廷顿:《变动社会中的政治秩序》,华夏出版社 1988 年版。

38. 〔德〕沃尔夫冈·查普夫:《现代化与社会转型》,社会科学文献出版社 2000 年版。

39. 〔美〕熊彼特:《资本主义、社会主义与民主》,商务印书馆 1999 年版。

40. 〔美〕罗伯特·达尔:《民主理论的前言》,三联书店 1999 年版。

41. 迟维韵:《生态经济理论与方法》,中国环境科学出版社 1990 年版。

42. 邓伟志主编:《变革社会中的政治稳定》,上海人民出版社 1997 年版。

43. 周丕启:《政治合法性与政治稳定》,北京大学博士学位论

文,2000 年 5 月。

44. 聂运麟:《政治现代化与政治稳定》,湖北人民出版社 2000 年版。

45. 马建中:《政治稳定论:中国现代化进程中的政治稳定问题研究》,中国社会科学出版社 2003 年版。

46. 李焕:《透视政党政治》,时报出版社 1995 年版。

47. 荣敬本、高新军主编:《政党比较研究资料》,中央编译出版社 2002 年版。

48. 钟清清主编:《世界政党大全》,贵州人民出版社 1994 年版。

49. 李明等:《世界各国主要政党内部运作之研究》,正中书局 1991 年版。

50. 王邦佐、李惠康主编:《西方政党制度社会生态分析》,学林出版社 1997 年版。

51. 王邦佐等:《中国政党制度的社会生态分析》,上海人民出版社 2000 年版。

52. 萧超然、晓韦主编:《当代中国政党制度论纲》,黑龙江人民出版社 2000 年版。

53. 李景治:《当代资本主义国家的政党制度》,福建人民出版社 1993 年版。

54. 王长江:《政党的危机》,改革出版社 1996 年版。

55. 王长江:《世界政党比较研究》,中共中央党校出版社 1996 年版。

56. 王长江:《政党现代化论》,江苏人民出版社 2004 年版。

57. 郭定平:《政党与政府》,浙江人民出版社 1998 年版。

58. 张静:《法团主义》,中国社会科学出版社 1998 年版。

59. 韦森:《社会制序的经济分析导论》,三联书店 2001 年版。

60. 〔美〕道格拉斯·C. 诺思:《经济史上的结构和变革》,商务印书馆 1992 年版。

61. 刘军宁:《市场逻辑与国家观念》,三联书店 1995 年版。

62. 〔新西兰〕尼古拉斯·塔林主编:《剑桥东南亚史》,云南人民出版社 2003 年版。

63. 〔美〕约翰·F. 卡迪:《战后东南亚史》,上海译文出版社 1984 年版。

64. 周南京等:《近现代东南亚》,北京大学出版社 1993 年版。

65. 贺圣达等:《战后东南亚历史发展》,云南大学出版社 1995 年版。

66. 贺圣达等:《走向 21 世纪的东南亚与中国》,云南大学出版社 1998 年版。

67. 畅征、刘青建:《发展中国家政治经济概论》,中国人民大学出版社 2001 年版。

68. 郑励志主编:《快速发展中的亚太地区经济》,上海财经大学出版社 1996 年版。

69. 孙叔林主编:《当代亚太政治》,世界知识出版社 2002 年版。

70. 陈峰君:《当代亚太政治与经济析论》,北京大学出版社 1999 年版。

71. 陈峰君:《东亚与印度:亚洲两种现代化模式》,经济科学出版社 2000 年版。

72. 季国兴主编:《东南亚概览》,中国社会科学出版社 1994 年版。

73. 庄礼伟:《亚洲的高度》,广东旅游出版社 1999 年版。

74. 吴志生主编:《东南亚国家经济发展战略研究》,北京大学出版社 1987 年版。

75. 徐建国、吴洪主编:《东南亚国家经济发展研究》,云南科技出版社 1988 年版。

76. 〔日〕长谷川启之:《亚洲经济发展和社会类型》,上海文汇出版社 1997 年版。

77. 厦门大学南洋所:《东南亚五国经济》,人民出版社 1981 年版。

78. 金湘主编:《腾飞的东盟六国》,时事出版社 1995 年版。

79. 蔡北华:《东盟六国经济纵横》,上海人民出版社 1992 年版。

80. 〔美〕卢西恩·W. 派伊:《东南亚政治制度》,广西人民出版社 1993 年版。

81. 〔英〕黛安·K. 莫齐:《东盟国家政治》,中国社会科学出版社 1990 年版。

82. 张锡镇:《当代东南亚政治》,广西人民出版社 1994 年版。

83. 张锡镇:《东南亚政府与政治》,扬智文化事业股份有限公司 1999 年版。

84. 颜长永:《东南亚政府与政治》,五南图书出版公司 2000 年版。

85. 刘宏:《中国——东南亚学:理论建构、互动模式、个案分析》,中国社会科学出版社 2000 年版。

86. 沈红芳:《东亚经济发展模式比较研究》,厦门大学出版社 2002 年版。

87. 韦红:《东南亚五国民族问题研究》,民族出版社 2003 年版。

88. 贾都强:《东亚政治发展的一种过渡形态:威权政治与现代化》,北京大学博士学位论文,1999 年 5 月。

89. 陈文俊主编:《台湾的民主化》,中山大学政治学研究所 1996 年版。

90. 〔新加坡〕冯清莲:《新加坡人民行动党——它的历史、组织和行动》,上海人民出版社 1975 年版。

91. 王瑞贺编:《新加坡国会》,华夏出版社 2002 年版。

92. 曹云华:《新加坡的精神文明》,广东人民出版社 1992 年版。

93. 新加坡联合早报编:《李光耀 40 年政论选》,现代出版社 1994 年版。

94. 马志刚:《新兴工业与儒家文化——新加坡道路及发展模式》,时事出版社 1996 年版。

95. 李路曲:《新加坡现代化之路:进程、模式与文化选择》,新华出版社 1996 年版。

96. 陈晓律等:《马来西亚——多元文化中的民主与权威》,四川人民出版社 2000 年版。

97. 朱振明:《当代泰国》,四川人民出版社 1992 年版。

98. 任一雄:《东亚模式中的威权政治:泰国个案研究》,北京大学出版社 2002 年版。

99. 〔澳〕梅·加·李克莱弗斯:《印度尼西亚历史》,商务印书馆 1993 年版。

100. 〔印尼〕苏哈托:《苏哈托自传——我的思想、言论和行动》,世界知识出版社 1991 年版。

101. 孙福生等编:《印度尼西亚》,广西人民出版社 1995 年版。

102. 温北炎:《印度尼西亚经济与社会》,暨南大学出版社 1997 年版。

103. 金应熙主编:《菲律宾史》,河南大学出版社 1990 年版。

二、英文文献

1. David Beetham, The Legitimacy of Power, Macmillan Education Ltd. 1991.

2. Muthiah Alagappa(ed.), *Political Legitimacy in Southeast Asia*, Stanford: Stanford University Press, 1995.

3. Maurice Duverger, Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern state ,London: Methuen, 1954.

4. Giovanni Sartori, Parties and Party Systems, New York: Cambridge University Press, 1976.

5. Alan Ware, Political Parties and Party Systems, New York: Oxford University Press, 1996.

6. Arend Lijphart, Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries, New Haven: Yale University Press, 1984.

7. Robert Dahl, Polyarchy: Participation and Opposition, New Haven: Yale University Press, 1971.

8. Lucian W. Pye, *Aspects of Political Development*, Boston: Little Brown & Company, 1966.

9. Larry Diamond, Juan J. Linz and Seymour Martin Lipset (eds.), *Politics in Developing Countries*, Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 1989.

10. Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds.), *The Global Resurgence of Democracy*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1993.

11. Michael G. Roskin et al., *Political Science: An Introduction*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1991.

12. T. J. Pempel (ed.), *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1990.

13. Thomas W. Robinson (ed.), *Democracy and Development in East Asia*, Washington D. C.: The AEI Press, 1991.

14. John T. McAlister (ed.), *Southeast Asia: The Politics of National Integration*, New York: Random House, Inc., 1973.

15. Wolfgang Sachsenroder and Ulrike E. Frings (eds.), *Political Party Systems and democratic development in East and Southeast Asia*, Volume 1: Southeast Asia, Friedrich Naumann Foundation, 1998.

16. Robert A. Scalapino (eds.), *Asian Political Institution-*

alization, Berkely: Institute of East Asian, University of California, 1986.

17. Donald G. McCloud, *System and Process in Southeast Asia*, Westview Press, Inc. , 1986.

18. James C. F. Wang, *Comparative Asian Politics: Power, Policy, and Change*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. , 1994.

19. Muthiah Alagappa (ed.), *Political Legitimacy in Southeast Asia*, Stanford: Stanford University Press, 1995.

20. Harold Crouch, *Economic Change, Social Structure and the Political System in Southeast Asia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1985.

21. Ahmad, Zakaria Hajiled, *Military-Civilian Relations in Southeast Asia*, Oxford University Press, 1985.

22. Joel S. Kahn and Francis Loh Kok Wah, *Fragmented Vision*, University of Hawaii Press, 1992.

23. Clark D. Neher and Ross Marlay, *Democracy and Development in Southeast Asia: The Winds of Change*, Boulder: Westview Press, 1995.

24. Chan Heng Chee, *The Dynamics of One Party Dominance*, Singapore University Press, 1976.

25. John S. T. Quah, *Government and Politics of Singapore*, Oxford University Press, 1985.

26. Barbara Leitch LePoer (ed.), *Singapore: a country study*, Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1991.

27. Christopher Tremewan, *The Political Economy of Social Control in Singapore*, MaCmillan Press Ltd. , 1994.

28. Chua Beng-Huat, *Communitarian Ideology and Democracy in Singapore*, New York: Routlege, 1995.

29. Lee Kuan Yew, *The Singapore Story*, *Memoirs of Lee Kuan Yew*, Singapore; New York: Prentice-Hall, 1998.

30. Michael Haas (ed.), *The Singapore Puzzle*, Westport: Praeger Publishers, 1999.

31. Vorys, Karl Von, *Democracy Without Consensus: Communalism and Political Stability in Malaysia*, Princeton University Press, 1975.

32. R. S. Milne and Diane K. Mauzy, *Politics and Government in Malaysia*, Singapore: Federal Publications, 1978.

33. Girling, John. S., *Thailand*, *Society and Politics*, Cornell University Press, 1981.

34. Barbara Watson Andaya and Leonard Y. Andaya, *A History of Malaysia*, London, 1982.

35. Ahmad, Zakaria Haji (eds.), *Government and Politics of Malaysia*, Oxford University Press, 1987.

36. Gordon P. Means, *Malaysian Politics . The Second Generation*. Oxford University, 1991.

37. Harold Crouch, *Government and Society in Malaysia*, Cornell University Press, 1996.

38. R. S. Milne and Diane K. Mauzy, *Malaysian Politics under Mahathir*, London and New York: Routledge, 1999.

39. G. William Skinner and A. Thomas Kirsch (eds.), *Change and Persistence in Thai Society*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1975.

40. Suchit Bunbongkan, *The Military in Thai Politics 1981—1986*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1978.

41. Kramol Tongdhamachart, *Toward a Political Party Theory in Thai Perspective*, Singapore: Maruzen Asia, 1982.

42. Somsakdi Xuto (ed.), *Government and Politics of Thailand*, Oxford University Press, 1987.

43. Chintana Bhandfalk (ed.), *The Thai Government and Economy*, Bangkok: Foreign Office, Public Relations Dept., Office of the Prime Minister, 2000.

44. Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*, Ithaca and London: Cornell University Press, 1978.

45. Leo Suryadinate, *Political Parties and the 1982 General Election in Indonesia*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1982.

46. E. Darmaputera, *Pancasila and the Search for Identity in Indonesian Society*, London and New York: E. J. Brill, 1988.

47. William H. Frederick and Robert L. Worden (eds.), *Indonesia: a country study*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1993.

48. Michael R. J. Vatikiotis, *Indonesian Politics under Suharto: Order, Development and Pressure for Change*, Routledge, 1993.

49. Hal Hill (ed.), *Indonesia's New Order*, Honolulu: University of Hawaii Press, 1994.

50. David Bourchier and John Legge (eds.), *Democracy in Indonesia: 1950s* and 1990s, Clayton: Center of Southeast Asian Studies, Monash University, 1994.

51. Douglas E. Ramage, *Politics in Indonesia: Democracy, Islam and the Ideology of Tolerance*, London and New York: Routledge, 1995.

52. Robert Cribb and Colin Brown, *Modern Indonesia: A Histroy Since 1945*, New York: Longman Publishing, 1995.

53. Leo Suryadinata, *Interpreting Indonesian Politics*, Singapore: Times Academic Press, 1998.

54. Geoff Forrester and R. J. May (eds.), *The Fall of Soeharto*, Singapore: Select Books, 1999.

55. Raul P. de and Guzman Mila A. Reforma (eds.), *Government and Politics of the Philippines*, New York: Oxford University Press, 1988.

56. David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay*, Ithaca: Cornell University Press, 1988.

57. Ronald E. Dolan, *Philippines: a country study*, Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1991.

58. David G. Timberman, *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippines Politics*, Singapore: Institute of Southeast Asia Studies, 1991.

59. Alfred W. McCoy (ed.), *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippine*, Madison: University of Wisconsin Centre for Southeast Asian Studies, 1993.

60. Mark Thompson, *The Anti-Marcos Struggle: Personalistic Rule and Democratic Transition in the Philippines*, New Haven: Yale University Press, 1995.

后　记

本书是在我的博士论文基础上修订而成的，是我近年来从事政党及政党理论研究的一项初步成果。资料收集的时间截止到2005年6月。

还在我攻读博士学位期间，东南亚国家的政治变迁就引起了我的极大兴趣。东南亚是一方迷人的土地。这里曾一度被认为是亚洲奇迹的发源地，第三世界少有的正在升腾的地区明星，它的社会政治稳定也一度引起人们的广泛关注。但是，自1997年的亚洲金融危机以后，东南亚国家的政治局势出现了分化。有的国家经受住了考验，如新加坡，有的国家出现了严重的政治动荡，如印度尼西亚，也有的国家出现了政治波动，如马来西亚。时至今日，这一地区的一些国家的政治仍然没有完全安宁下来。那么，究竟是什么原因导致了这些国家政局的差异呢？我理解，原因固然可能有很多，但政治方面的原因，尤其政党制度的形态、质量、能力等的差别是其中极为重要的方面。这主要是基于以下考虑，即在现时代，政党及政党制度的强弱、优劣，在很大程度上影响和决定着一国政治的沉浮兴衰。所以，我决定以“政党制度与政治稳定”作为我的选题，以期通过研究，取得对该问题较为全面深刻的认识。本书即是对该研究的拓展和深化。

本书得以完成，首先要感谢我的导师林勋健教授及导师组的黄宗良教授、张世鹏教授、林代昭教授、潘国华教授。导师林勋健教授在本书的选题、布局、资料的搜集直至个别论断的表述等各个方

面，都给予了我大量有益的指导和帮助。先生学识丰富，涵养深厚，作风民主，平易近人。本书的许多观点、思路都曾受到过他的点拨和启发。多年来，先生对我要求严格，寄望甚高，使我在学业上不敢有丝毫懈怠。可以说，本书的完成，凝聚了导师大量的心血。黄宗良教授是我的另一位良师。先生为人耿直，治学严谨，使我在为人、为学方面受益良多。先生高屋建瓴的指导意见使本书避免了不少缺漏和谬误。另外，张世鹏教授、林代昭教授、潘国华教授在本书写作和修改的过程中也都提出了许多有见地的意见和建议。在此，我谨向上述诸位先生表示深挚的谢意。

同时，我还要向北京大学国际关系学院的张锡镇教授、关贵海副教授、中国人民大学的杨光远教授、中央党校的王长江教授致以谢忱。诸位教授于百忙中审阅了本书初稿，并结合各自研究专长提出了许多中肯的修改意见，从而使本书增色不少。这里特别要提到的是张锡镇教授和王长江教授。张教授是国内研究东南亚问题的著名专家，他撰写的《当代东南亚政治》、《东南亚政府与政治》两书以及一系列有影响的论文对于本书的写作具有重要的参考价值。王长江教授是国内知名的政党问题学者，他撰写的一批政党学著作对于本书的写作具有潜移默化的影响。

本书的出版得到同窗好友、中国社会科学院日本研究所吕耀东博士的协助，责任编辑王江、林昶老师为本书的早日付梓付出了辛勤劳动。作者的另外两位好友乔卫兵博士、李振广博士也对本书的出版给予了热切关注。在此，我要特别地向他们表示感谢。

此外，我还要向中国井冈山干部学院的领导表示谢意。2004年10月，我受组织部门派遣，赴中国井冈山干部学院作为期一年的访问教师。本书的完善就是在干部学院工作期间进行的。学院主要领导李小三常务副院长、周金堂副院长、张友南副院长，以及教学科研部领导匡胜教授在工作和生活上给了我诸多关照。本书的如期完成，与他们的支持和鼓励是分不开的。

政党制度和政治稳定是带有敏感性和复杂性的学术问题，但愿本书的出版能推动国内学者在这一方面的研究，以期使我们对于问题的认识更加全面和准确。本书不当之处，敬请读者、专家不吝指教。

吴 辉

2005年8月5日于北京大有庄